



联合国 贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/71
20 January 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
商品和服务贸易及初级商品委员会
第九届会议
2005年3月14日至18日，日内瓦
临时议程项目4

服务贸易和对发展的影响 *

贸发会议秘书处的说明

内 容 提 要

服务业经济的份量和活力，包括对经济增长和人类发展的贡献都在与日俱增。发展中国家在服务贸易当中发挥的作用不断加大，因而也就需要确保自由化带来的发展收益能够实现。虽然存在着利用服务贸易促进发展的潜力，但要发挥这一潜力，就需要有明智的国内政策改革和慎重的国际承诺。发展中国家可从中获益的一些近期趋势包括服务业外国直接投资的增长和新的有活力部门的兴起，如外包服务和基础设施服务。由于发展中国家在劳力密集型服务中具有比较优势，模式4继续保持着首要作用。面临的挑战仍然是实行改革，通过服务贸易真正促进经济增长和人类发展收益。为了克服发展中国家的供应制约和保障基本服务的普遍准入，必须实现一些先决条件。对于服务贸易和可加使用的政策选择加以评估，在这方面是有助益的。区域一体化越来越多地覆盖服务贸易，对于发展中国家来说，这既是挑战也是机遇。《服贸总协定》带来了有商业意义的承诺，并且通过拟订国内法规等方法用关于《服贸总协定》规则的纪律对这些承诺加以巩固，而采用的方式同时又能维护为了公共利益实行调控的权利，从而有可能巩固发展中国家对服务贸易不断加大的参与。这将有助于实现《千年发展目标》和《千年宣言》及《圣保罗共识》关于建立一个开放、公平、建立在规则基础上的可预测和无歧视多边贸易体系的目标。

* 由于技术原因，本文件是在规定期限之后提交的。

一、全球服务经济的趋势

经济趋势

1. 在过去 20 年中，服务经济在所有国家的重要性大增，在国内生产总值和就业中的份额不断加大。服务业是一种基本的经济活动，在基础设施建设、竞争力和贸易便利方面有着关键作用。对于减贫和两性平等，服务业也具有重要影响。多数服务公司一向是妇女的雇主，其中包括政府。在发展中国家的服务提供方面，政府保留着自己的基本职能。然而，不同的国家和区域，在服务经济和基础设施服务的发展方面存在着差异。在 2002 年，服务业平均占发展中国家国内生产总值的 49%，而发达国家的这一份额为 72%。在 2000-2003 年期间，服务贸易¹ 占发展中国家全部贸易的 16%，扩展速度与这些国家的货物贸易相同。而发展中国家作为一个整体在服务活动中就业的人口份额约为 30%，在一些发展中经济体达到 53%，在多数发达国家保持在 70%上下的水平。非正规服务部门在发展中国家发挥着重要的作用。

2. 发展中国家在世界服务总出口中的份额 2003 年为 22%，进口份额为 24%。世界服务贸易总量出现了不同于以往年度的走向，与商品贸易相比降低了增速(前者为 16%，后者为 13%)。尽管如此，这仍然是 1995 年以来极为明显的最有力增长。² 在 2003 年，发展中国家仍然普遍是商业服务的净进口国，³ 而这些国家的服务贸易低于全球平均水平。从总体上看，出现了服务出口增长的高潮。发达国家服务出口的平均年增长率从 1995-2000 年期间的 4%增长到了 2000-2003 年期间的 7%以上。发展中国家的后一个数字为 4%，前一时期的数字为 3%，1990-1995 年期间累计为 13%。

¹ 根据《服贸总协定》，可通过四种模式开展服务贸易：自一成员领土向任何其他成员领土提供服务(模式 1)；在一成员领土内向任何其他成员的服务消费者提供服务(模式 2)；一成员的服务提供者通过在其他成员领土内的商业存在提供服务(模式 3)；一成员的服务提供者通过在任何其他成员领土内的自然人提供服务(模式 4)。

² 贸发会议，《2004 年统计手册》。

³ 《发展中经济体对全球贸易体系的参与》，WT/COMTD/W/136。

3. 服务进口方面的走向与出口大体一致，但也有些差异。与以前的年份相比，发达国家的 2000-2003 年服务进口增速加快，与服务出口的走向是一致的。这是因为欧洲、澳大利亚和新西兰的服务进口出现了有力增长。在 1995-2002 年期间，发展中国家的服务进口始终大体不变，年增长率为 3%，此后，从 2002 年到 2003 年出现了 8% 的增长。除中国以外，发展中国家服务进口的增长普遍放缓，反映出出口增长率的降低。结果是，这些国家在全球服务进口中的份额从 2000 年的 24% 下跌到了 2003 年 21%。

4. 服务贸易平衡的趋势情形各异。欧洲在 2000-2003 年期间的顺差几乎翻了一番。北美洲的顺差在 1990 年代增加了两倍以上，最高时在 2000 年达到将近 700 亿美元，但在此之后快速下滑，到 2003 年不足 400 亿美元。撒哈拉以南非洲的逆差每年仍然大约为 100 亿美元。在拉丁美洲和加勒比地区及亚洲，服务贸易逆差在过去 10 年中表现出了下降的积极迹象，而中东和转型经济体的逆差仍在扩大。最不发达国家仍在继续建立货物和服务的出口能力，从 2000 年到 2003 年的平均年增长率分别为 7% 和 3%。但是，这些国家在参与服务贸易方面仍然面临大量困难，出口产品在外来冲击面前尤其脆弱。在 2003 年，最不发达国家占世界服务贸易的 0.4%，主要是运输和旅行服务。最不发达国家的竞争优势在于劳力密集型服务的出口。

5. 关于国际服务贸易走向尤其是南南贸易走向的分类和国际可比数据极少。但是，从数字上确实可以看出南南服务贸易的份量正在增加。一种新的趋势显示，贸易在一些发展中国家的集中程度正在加大。在 2003 年，发展中国家的 12 个主要服务出口国，包括中国、印度、大韩民国、马来西亚、泰国、墨西哥、埃及和巴西，占了所有发展中国家服务出口的 71%，而 1998 年的这一数字为 66%。关于兼并和收购的数据显示出了通过商业存在完成的南南贸易。⁴

6. 虽然这些数字可能有助于显示各国如何将服务贸易用于促进发展，但由于发展中国家过于依赖为数有限的服务活动，在对于自己无法控制的外部冲击面前

⁴ 在 1987-2002 年期间，玻利维亚最大的跨界服务兼并收购除其他外涉及到阿根廷(石油和天然气、音像制品)、巴西(石油和天然气、供电和运输)和智利(银行)。在 2001 年，乌干达最大的外国服务子公司包括两家南非公司(电信、银行)。

仍然尤其脆弱。由于恐怖威胁而强化的保安措施和近期东南亚自然灾害带来的冲击对于基础设施服务、旅游业和模式 3 和 4 都造成了影响。

外国直接投资转向服务业⁵

7. 服务业的外国直接投资扩大了规模，服务业外国直接投资的世界内向存量翻了两番(1990 年到 2002 年)，服务业在世界外国直接投资存量中的份额从 1970 年代的四分之一增长到了 2002 年的约 60%。发达国家始终是外向外国直接投资的主要来源，而发展中国家的份额也在增长(在服务业外向外国直接投资全球存量中的份额从 1990 年的 1% 增长到了 2002 年的 10%)。从流入情况看，发展中国家的外国直接投资一直在增加(达到服务业的内向外国直接投资存量的 25%)，尽管发达国家仍然是主要的接受国。在 2000 年，服务业在发达国家的内向外国直接投资总存量中占大约 55%，在发展中国家外向外国直接投资存量中约占 85%。发展中国家之间的服务业外国直接投资流量增长的速度，超过了发达国家与发展中国家之间的流量增速。至 2010 年，发展中国家外国直接投资的三分之一以上将来自其他发展中国家，印度、中国、巴西和南非将是其中的主要角色。

8. 外国直接投资向服务业的转移使得服务业部门能够获益于资本、技术和管理知识的相关转移，有利于接受国企业开发技能和重组。但是，这也会引起代价。其中包括国内服务供应商被挤出市场，国际收支可能会受到影响，以及文化和环境上的负面外来影响随之流入。由于服务业在流入许多国家的外国直接投资中的份额最大，而且这一趋势可能会继续下去，至为关键的是要出台多种政策，尽量扩大益处，缩小代价。

9. 服务业的国家外国直接投资政策不得不体现国家的国内服务产业、总体经济状况及其发展目标。这就必须有一个探索过程，找到最适合国家特定发展水平的政策办法。国家政策制定活动越来越多地在服务业外国直接投资国际协定的框架内进行。而这反过来又建立了一个国际和国家服务政策互动的复杂进程。各国正在继续签署覆盖了服务业外国直接投资的双边和区域协定，并且在《服贸总协定》之下作出模式 3 的承诺。各国这样做的部分原因是希望吸引急需的服务业外

⁵ 贸发会议，《2004 年世界投资报告：转向服务业》，纽约和日内瓦，2004 年。

国直接投资。但是，在目前还无法从经验上证明此类协定/承诺与服务业外国直接投资增加之间的因果关系。

外 包

10. 服务外包是世界经济最具活力的部门之一，正在为发展中国家带来新的贸易机会，预计全球外包开支在 2008 年将增长到 8,270 亿美元。此种机会既可来自于外包，即将某种服务外包给国外的第三方服务提供商，也可来自内部离岸外包，即通过在国外建立一个外国子公司在从事内部生产服务。在今后 5 年中，外包量应每年增加 30% 至 40%，反映出继大型跨国公司之后，中小型企业也有可能开始利用外包的这一情形。

11. 除其他外，企业通过外包手段利用低工资国家的优势。将重点放在少数地点的核心活动上是另一种节省成本的办法。将某些业务外包还能带来 15% 至 25% 的大幅生产率增益，利用更多的技能，并改进所提供服务的品质。有些研究试图在部门特定或国别特定的基础上评估外包的影响。就专业服务而言，关于美国的一项产业研究表明，美国公司在外国支出的每一美元产生的大约 1.45 至 1.47 美元价值当中，得到了 1.12 至 1.14 美元，而供应公司在这一价值中得到的是 33 美分。⁶

12. 有人担心，服务外包的不断增长有可能引起发达国家的就业损失，这引发了一些保护主义势头。但是，进口国除了增强公司竞争力之外，还可得到更多的益处，例如，在价值链中升级到高价值活动或增加自己的出口。预期到 2010 年美国将会产生 2,200 万新的工作职位，其中 1,000 万个职能将不会由国内工人填补。

13. 外包服务的范围甚广，从简单的低增加值活动(如数据输入)直到较为复杂的高增加值活动(如建筑设计、金融分析、软件编程、人力资源服务和研究与开发)。从总体上看，外包服务贸易发生在发达国家与发展中国家之间以及这两类国家的内部，而发展中国家在外包的增长中发挥着有力的作用。一个主要的例子是业务流程外包服务，估计发展中国家在这方面的参与会加大。由于业务流程外包服务既包括较低端的或基本的业务流程外包，也包括综合性较强的、通过网络实现的以专长为基础的服务，因此就存在着沿价值链攀升的多种可能。

⁶ Chamber of Commerce of the United States, “Jobs, trade, sourcing and the future of the American workforce”, April 2004.

14. 由于产生于外包的出口收入往往还伴随着一些相关的好处，包括外国直接投资、人力资本形成和知识扩散，接受国可能得到的收益是巨大的。但是，公司在服务外包方面也遇到一些困难，例如由于文化和语言差异而产生的交流问题、基础设施水平不当、产品质量不稳定或由于时区差带来的一些管理问题。为了抓住外包带来的新贸易机会，发展中国家可以执行一些国内政策，除其他外涉及：(1) 基础设施发展；(2) 改进法律和规章框架；(3) 人力资源开发；(4) 研究与发展；(5) 质量标准和(6) 隐私权。国际政策也可有所帮助。就《服贸总协定》而言，慎重谈判模式 1 的具体承诺(尤其是在电信、商业和计算机服务方面)可以成为朝这个方向迈进的一步。承诺的范围可以从大规模的自由化直到约束现有制度的承诺。另外，还可以暂停实行关于外包(如政府采购)的任何限制性政策。在所有这些领域，都需要探讨多种方法以便找到实现有实效自由化的最佳途径。

自然人流动提供服务

15. 如果发达国家把从发展中国家入境的工人的限额提高 3%，放宽工人流动限制每年能够带来的世界福祉收益就可达到 1,560 亿美元。⁷ 另一项研究的计算结果是，如果能以多边方式制订和采用一种临时性工作签证制度，每年的增益大约为 2,000 亿美元。⁸ 由此而来收益有可能超过预期从世贸组织当前谈判的所有其他谈判项目中取得的总收益。最近的数字显示出一种经合组织国家放宽外国工人入境条件的渐强趋势，主要是为了填补其中多数国家出现的技能短缺。⁹ 联合国、

⁷ Alan Winters et al., *Negotiating the Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons*, Commonwealth Secretariat, March 2002. See also, UNU/WIDER, *Efficiency Gains from the Elimination of Global Restrictions on Labour Mobility*, 2003.

⁸ 参阅 Dani Rodrik, *Centre for Economic Policy Research*, 2002; 允许来自发展中国家的熟练和非熟练工人在发达国家就业(限额定为发达国家劳动力的 3%)，3-5 年以后替换回国。

⁹ 联合国经济和社会事务部，2004 年世界经济和社会调查：国际移徙，2004 年 11 月。

日本和美国就是这方面的例子。¹⁰ 虽然人员流动的很大一部分是从发展中国家进入发达国家，但发展中国家(阿拉伯石油生产国和一些亚洲国家)之间的工人流动也是可观的，也有一些从发达国家向发展中国家的流动，包括与商业存在无关的流动。

16. 工人的汇款是许多发展中国家资本流入的一大稳定来源，然而却会受到冲击。在 2003 年，进入发展中国家的汇款达到 930 亿美元，比官方发展援助数额多了将近一倍。可是，汇寄的资金总额有可能比这还多两三倍，因为有大量转款是通过非正式渠道实现的。对于许多低收入国家而言，汇款在国内生产总值和进口中的份额大于中等收入国家。例如，在依赖初级商品、资金短缺的莱索托，汇款在 2001 年占国内生产总值的约 27%。汇款提高了国家为发展目标筹资的能力，其中最重要的目标就是减贫和改善人力资本。这一积极作用对于最不发达国家尤为突出。中低技能水平的工人倾向于将收入的较大部分汇回。需要制订支持技术转让的政策，通过降低此类转款的成本便利汇款和投资。交易成本有可能达到总价值的 10% 至 15%，而全球每年的过款业务总额为 60 亿到 70 亿美元。

17. 人员外流国面临的风险是失去一定的稀缺资源，这不仅是熟练工人，而且还有培训和教育这些工人的公共投资。经验研究表明，存在着一种刺激在本国追求高等教育并推动经济增长的“移徙理想水平”。另外，由于国内就业机会奇缺，收缴收入税的能力有限，个人和母国经济的经济代价可能降低到最低程度。而且，其他一些因素，包括投资、金融资本的增加和新贸易机会，其中包括出国人员创造的机会，可能会抵消并大于母国经济的这种代价。最近的趋势显示，

¹⁰ 联合王国批准的工作许可申请从 2000 年的 85,600 份增加到了 2001 年的 115,700 份(1999 年为 58,200 份)，主要是在教育、卫生和计算机技术等部门。在日本，由于就业原因获得居住权的外国人(主要是娱乐从业人员)人数在 2001 年是 142,000 人，与 2000 年相比增加了 9.3%，与 1998 年相比增加了 39%。在美国，人才临时签证(H1B)的限额已经增加到了 195,000 人，在 2001 年并没有完全使用，但发放许可的数字超过了 163,000 份，与上一年度相比增加了 40% 以上。非农业部门的临时性非熟练劳动力(H2B 签证)在 2000 年增加了 50%，2001 年达到 72,400，是 1999 年数字的 2 倍。

“人才循环”可能是用来表述服务业国际贸易中技能交流的较恰当用语。¹¹ 在东道国，模式 4 贸易的动因之一是，缺乏有兴趣或有资质从事某些工作的国民。在这些国家，由于外籍服务提供者很可能无法完全取代本国的服务提供者，工资不大可能下降。

18. 通过有实际商业意义的《服贸总协定》承诺实现临时流动的多边自由化，很可能是缓解永久或非法移民并尽量扩大流出国和接受国收益的最佳方法之一。这还会有助于多边贸易体系的平衡、可预测性和公正公平。

二、基础设施服务的问题

19. 服务基础设施的存在和质量是贸易的一个关键决定因素：运输和物流这类服务，而且还有分销、电信、金融和商业服务，对于经济体的竞争力至关重要。运输、物流和分销服务对于货物和服务从一国流向另一国极为关键，而商业、电信和金融服务则能降低交易成本并支持贸易。在许多发展中国家，运输和分销服务在国内生产总值中的百分比举足轻重(高达 30%)，并占有就业的很大份额。另外，这些部门对发展中国家关系重大，因为不需要高技术的工人。服务业作为对于其他部门的投入的特性在这些部门中表现得十分清楚。运输和分销高成本有可能使经济体的各个区段丧失竞争力。须加应对的挑战是，确定如何才能最佳确保为经济提供运输和分销服务。从为这些部门提供补贴到开放这些部门允许国内外公司参与，都是可加选择的办法。

20. 事关公共利益的基础设施服务情况与此相似。确保得到基本的服务被公认为是实现《千年发展目标》的主要手段。实际上，有些这类服务(如卫生或供水)是人类生活本身的基本条件，政府需要确保适足的供应，包括提供给贫困者和处于边缘地位的人。这一职能在传统上属于公共领域，但在过去的几十年中出现了基本服务部门对国内外竞争开放的趋势。私有化和自由化带来的结果是喜忧参半的，有的提高了贫困者承受的价格，或引起了其他调整成本(如就业损失)。现在已

¹¹ 例如，在澳大利亚，包括来自发展中国家的人员在内的临时入境人员不返回的比例在 2001 年下降到了 2.2%。对于在美国硅谷工作的 1,500 名中国和印度工人的调查发现，其中至少有 50% 至少每年回国一次，5% 至少回国 5 次。另外，在对调查作了答复的人中，74% 的印度人和 53% 的中国人有意回国经商。

经认识到，对于自由化和私有化，必须以恰当的法规措施配套，加以慎重管理，而喜忧参半的经历被认为是法规缺陷造成的。如果过渡进程得到恰当的管理和规制，从理论上说，就应当能够充分实现自由化和私有化的好处。但是，即使是体制和规章框架牢靠和先进的国家，也不能保证私有化进程的成功。联合王国(铁路)和加利福尼亚州(能源)成败交织的经历就是与此相关的实例。

21. 围绕着更好地驾驭和规制此类过渡进程的提议开展了研究。多数建议都提到竞争与调控微妙结合的问题：不仅是要加强竞争，而且也需要使竞争发挥作用(通过调控纠正消费者信息不足的现象)，并最终通过有社会意义的规章使之完备。普遍性的无歧视服务义务和各种形式的保证就是例子。事实上，一些国家为了确保服务的普遍性成功地试行了一些规章，可能的选择包括补贴办法或普遍服务义务。智利的电信业采取了一种多内容办法，用一种普遍服务收费(1%)创收资金，并利用竞争招标方法调配款项。后一种办法应能鼓励营运商采用最佳技术和节省开支。这种制度最终使得智利利用最低水平的补贴大为提高了家庭电话的数目。¹²

22. 由于发展中国家面临着种种特别的制约，并非所有办法都实际可行。印度在电信业方面的经验突出地反映了落实普遍服务义务有可能对私营部门提供者带来的困难。虽然各种许可协议列明和规定了指标，但从来未能达到。落实机制不足和指标定得过高都是造成失败的原因。虽然对于此种经验正在加大分析力度，但到目前为止，对于各种政策的运作仍然缺乏了解，对于这些办法如何能够在不同的经济和社会假设条件下发挥作用，了解的甚至就更少。为了使私有化和自由化带来预期的好处，需要对于种种辅助政策(这些政策本身并非没有代价)的类型、利弊、政策能够在其中产生预期结果的种种情形以及政策失败(政策的代价和由谁承担代价)的可能开展更多的分析工作。最后，依靠辅助政策取得私有化和自由化的成功，在某些情况下可能会把私营部门和外国营运商的参与首先究竟是否最为合适的更根本的问题排除在视线之外。即使是在发达国家也存在着一些敏感问题，尤其是在卫生、教育和供水服务方面。在决定私有化是否就是最佳办法之前，需要考虑到所有这些复杂问题。

¹² Aaditya Mattoo, *Economics and Law of Trade in Services*, 2004, World Bank.

插文 1: 南非基础设施服务和公用服务改革的挑战¹³

为了在整个经济中取得重大收益，南非对于关键服务部门的自由化采取了一种慎重的办法，这主要是由于在失业、减贫和普遍提供基本服务方面以及对于最近设立了管理和竞争主管部门出现了种种关注。1990 年代中期对于公用服务部门开展了检讨，因为这些部门当中有很多缺少投资，依靠陈旧的技术，提供的服务零散而不可靠，许多地区服务不足。政府把服务业战略与国家的私有化战略挂钩。现在，多数的关键生产者服务属于国有，有些实行了部分私有化（电信业基本上实现了私有化，而运输和能源仍属国营）。政府认识到了引入竞争带来的挑战，建立起了交通和能源部门的管理机构。南非已经开始发展一种体制基础设施应付各种服务和公用部门私有化的竞争和挑战。一大挑战是，这些机构在确保这一部门的公平竞争方面必须具有独立性和信誉。另一个重大挑战是竞争政策的作用。对于能够产生重大下游影响并且由于受到保护而一向由于效率低下给社会带来巨大代价的关键基础设施部门，实行私有化是能够取得收益的，但是，这类服务部门能够在何种程度上放开，大体上取决于为改革规章制度而奠定体制基础取得的进展。

23. 商业服务是最具活力的服务部门之一。在经合组织中，这是 1980 年以来在就业方面增长最快的部门。这方面的业务多种多样，从数据处理服务和专业服务直到劳动力征聘服务。其中多项服务最初是在公司内部开展的，但到现在，从外部供应商采购或外包给外部供应商已经成为常规做法。这种方法能够节省开支，而且，由于几乎每种与现代商业竞争相关的职能都出现了专门化的供应商，也就有了这样做的可能。商业服务是知识密集型的服务，有利于技术扩散，是一个重要的生产率增长源。这类服务的外包对于中小型企业尤其重要，因为这样能使这类企业把有限的内部资源集中用于核心职能。

24. 最近，商业服务总出口每年平均增长率约为 8%。虽然经合组织各国仍然是进出口方面的主要角色，但以印度为先导的一些发展中国家已经崛起为重要的

¹³ Ian Steuart and Rashad Cassim, *Opportunities and risks of liberalizing trade in services: Country study on South Africa*, ICTSD, forthcoming.

出口国。世界商贸服务的一半是由各种商业服务组成的，其中包括财会、法律、健康和广告服务这类专业服务。由于发展中国家在劳力密集型服务中具有比较优势，这类服务的贸易可为发展中国家带来重要的机会。商业服务市场需要有充分的多种技术集合，而且所需的市场规模应当能够维持一个高度多样化的商业服务部门，所以，这一市场在发达国家和中等收入国家的繁荣程度大于低收入发展中国家。

插文 2: 计算机和相关服务

计算机和相关服务是发展最快的商业服务部门之一。其中包括(1) 与安装计算机硬件相关的咨询服务，(2) 软件应用服务，(3) 数据处理服务，和(4) 数据库服务。计算机和相关服务的供应商越来越多地提供成套的相关服务。世贸组织成员已经提出了主要以加强这些服务自由化为目标的多项提案。提案中包括承诺组合(与作出分部门特定的承诺不同)以及协调统一这一部门的所有承诺以便达成关于计算机及相关服务承诺范围的“理解”。主要的困难是，主张计算机及相关服务进一步自由化的人面临着：(a) 需要将计算机及相关服务与这类服务支持的业务(即与具体内容如银行业务相关的服务)加以区分的必要性，这样就能对计算机及相关服务做出更为完整的承诺，(b) 需要确保使用的分类反映出市场现实(即考虑到技术进步)，(c) 需要处理某些计算机及相关服务与产生增加值的电信服务相互重叠的问题，以及(d) 需要处理在线发送计算机及相关服务的问题，包括参照《服贸总协定》不同供应模式之间的区别加以解决。弄清以电子方式发送某种服务究竟是模式 1 还是模式 2 之下的服务提供是一个关键问题，不仅需要在服务谈判中加以处理，而且也需要结合世贸组织就电子商务引起的所有贸易相关问题开展研究的工作加以处理。

25. 由于专业服务有助于进一步的发展和良好的公司治理(如财会)，因此，发展有竞争力的专业服务对于发展中国家特别重要。发展中国家需要建立起恰当的专业规范框架，支持专业机构的作用，政府可通过这类机构塑造和影响某种专业、这种专业的沿革及其未来竞争力。发展中国家通过人员流动在专业服务方面有明显的出口利益，最近已经在利用不断加大的外包机会。在便利专业人员流动

方面，需要结合经济需要标准、烦琐的入境行政程序(签证和工作许可)以及法规缺乏透明度(可采取步骤加以公布或以汇总的形式随时加以提供，包括以电子方式提供)处理各方面问题。对于便利此种流动而言，承认是一个关键条件，因此应当找到适当办法便利发展中国家加入相互承认协议。各国还应当力争建立并最终采纳通用的国际承认标准以及从事专业活动的国际标准，其中要充分考虑到发展中国家的现实和利益。作为贸易便利的一种手段，可以推广关于外国专业服务提供者的有限许可证制度。

26. 许多发展中国家面临的挑战是，认清自己能够从世贸组织成员进一步自由化的承诺中获得益处的专业服务，确定横向和部门的特定承诺类别，以及为了实现《服贸总协定》第四条的目标而需要在第十八条之下做出的补充承诺。在涉及发展中国家出口利益的领域，特别是在模式 4 和模式 1 方面做出的有商业意义的多边承诺，有助于加大发展中国家对服务贸易的参与。就有关国内法规，特别是资质要求和各种程序应当遵循的纪律而开展的现行谈判，是发展中国家争取切实有效的市场准入承诺的一次机会。

三、服务业的政策改革

27. 发展中国家面临的主要挑战是，如何加强国内供应能力并协调贸易、发展、社会和公平方面的种种考虑。服务贸易自由化已经成为许多利害关系方关注的一个问题，尤其是在改革进入过去一向被认为是国营范围内的各领域时。对于各种政策办法和《服贸总协定》及其他国际协定下的承诺产生的影响加以评估，有可能帮助更好地了解如何实现发展目标，如果要使改革支持《千年发展目标》，就必须有这种更好的了解。可加选择的政策很多，从保留政府在公共货物中的作用，一直到某个部门的全面私有化和自由化。所有这些都是可行的，但取决于一个国家和国际市场的基本经济和社会条件。同时，在双边、区域和多边服务贸易谈判中做出的承诺会限制某些政策办法。发展中国家在做出这些承诺时需要清晰明了，并要保证这些承诺是最有利于发展的选择。公共政策的最终效应在很大程度上取决于市场的基本特性。更好地了解发展中国家(总体和单个部门)及国际经济中服务市场的结构和行为，对于制订政策办法和评估不同的政策可能如何作用于增长和可持续发展以及不同的利害关系方，都是必要的。服务业既包括提

供公共货物(水/清洁卫生、保健或教育),也包括范围更广的商业服务提供(零售、运输、电信),但在这方面存在着复杂的问题,如竞争、普遍性准入、网络、维护和拓展。对于服务部门的这种多重性加以处理,是一项基本的发展挑战。

插文 3: 对国内改革开展国家评估获得的教益 ¹⁴

中国对其银行业改革的评估是,外国银行不断扩大参与,改进了金融体系,为消费者提供了更为先进的服务。但是,由于高端消费者和有才干的执行人员转向了外国银行,国内银行正在失去市场份额。在分销部门,中国的中小企业发现,由于面临来自庞大的外国竞争者的竞争,自己难以发展业务(例如,中国最大零售商的销售额还不到美国最大零售商销售额的 1%)。在中国入世之后,又建立起了 28 个新的外资零售连锁店。尽管客户可能喜欢更好的服务和更便宜的商品,但有许多小型当地零售店倒闭关张。现在的挑战是,由于这类小公司对于就业和经济活力至关重要,应当如何应对此种局面。中国的结论是,关键是要逐步放开。

泰国自 1980 年代后期以来逐步放开了零售贸易。自 1997 年开始,零售服务业的外国直接投资明显增长,这也是对金融危机的一种反应。由此而来的既有利益也有代价。有些零售商推出了更为廉价的产品和更多的品种,改进了分销网络和存货控制,创造了就业。但是许多传统小店关张(每年数千家)和传统中间人的消失在很大一部分人口中引起了负面反应。作为对策,政府采取了规范行动防止负面效应的进一步扩散,尤其是防止这种效应向传统小零售商扩散。

28. 发展中国家的经验表明,为了取得积极成果,自由化的展开速度对于当地行为者来说不能太快,必须有恰当和充分的规范框架和社会安全网,还必须有一个竞争性的商业环境和适当的配套政策来确保各经济体增强自己在融入世界经济的同时获得益处的能力。在理论上已经清楚证明了有序改革的重要性,但这一有序进程的具体内容却不那么清楚,如果能够确定如何着手改革的一些基准,就

¹⁴ 各国致世贸组织的函件。

能够为决策提供便利。应当承认，并不存在对于各个服务部门或不同国家都普遍适用的政策框架。在这方面面临的任务是，阐明对哪些部门应当使用什么样的政策框架，在什么样的国家和国际条件下能够增强服务业对于经济增长和可持续发展的贡献。

四、经济一体化与服务贸易

29. 覆盖服务贸易的区域贸易协定近些年来增加了数量。在如何对待市场开放(即《服贸总协定》类型的肯定清单方法¹⁵或《北美自由贸易协定》启发而来的否定清单方法¹⁶)、各自的内容(例如大范围自由化或维持现状)及签署国(发达国家和(或)发展中国家)等方面都各不相同。有些区域贸易协定在部分上反映了《服贸总协定》(例如国内法规或承认问题)，另一些则超出(例如先验的透明度原则、对《服贸总协定》的增补¹⁷)该协定的范围，或低于该项协定(例如将当地层次排除在覆盖面之外)。¹⁸ 多边谈判进程造成了含有不同义务的一个错综复杂和相互重叠的规则网。这对签署国特别是发展中国家构成了挑战。它们面临着多种困难，从把握多边谈判进程一直到规则的复杂性，以及评估特定的谈判假设情况。例如，北南区域贸易协定可能会经常带来深度和速度高于多边或区域(南南)层次达成的自由化。这可能会对发展中国家的国内规范框架造成特别的压力。

30. 发展中国家也可以主动利用区域贸易协定推进自己的发展目标和吸取来自多边贸易体制的教益。安第斯共同体目前正在协调统一关于运输和金融以及电信服务的某些法规。也可以把自然人的流动用作北北(《澳大利亚—新西兰建立更

¹⁵ 例如南锥体共识、东盟或欧盟与墨西哥的自由贸易协定。

¹⁶ 例如《澳大利亚—新西兰建立更密切经济关系和贸易协定》或安第斯共同体。

¹⁷ 否定清单协议可以作为这方面的一个例子。

¹⁸ 有些协定允许各国将批发业排除在覆盖范围之外(而《服贸总协定》不允许先验排除)，另一些协定往往含有范围大于《服贸总协定》的部门排除规定。另外，区域贸易协定在制定关于有可能影响服务贸易的非歧视性国内法规的纪律以及关于处理保障措施和补贴的纪律时，通常没有取得多少进步。

密切经济关系和贸易协定》)、南南(加勒比共同体、安第斯共同体)和北南(《北美自由贸易协定》区域贸易协定的一个例子。¹⁹

31. 如果北南区域贸易协定的执行有明确的发展目标(就经济伙伴关系协定而言,目标是推动非加太国家的可持续发展),并且能够由此而谈判可操作的、以发展为目的的义务(例如增强东部和南部非洲各国的生产和供应能力),就会有所帮助。南南区域贸易协定能够加强合作(例如管理机关之间的合作或为基础设施、竞争或贸易便利而开展的合作)。

插文 4: 东部和南部非洲的区域一体化及欧共体经济伙伴关系协定

由 19 国组成的东部和南部非洲共同市场(东南非共市)的 16 个成员²⁰ 商定,与欧共体谈判一项经济伙伴关系协定。这些国家期望,它们采取的区域举措将能有利于它们从分享的资源 and 机会中获得益处,并帮助建立起能够挤入新市场并加入全球竞争的区域产业。东南非经济伙伴关系协定的谈判,为综合全面地评估这些国家的服务业经济状况提供了一次机会(例如,自由化的程度、规范环境的状况和特定部门的业绩)。得到了贸发会议支持的国家评估首先将会侧重于选定的若干部门和模式 4。评估的目标是确定这些国家服务业自由化所能带来的益处以及与欧共体进一步开展谈判是否符合其利益。虽然关于是否在东南非与欧共体经济伙伴关系协定中开展服务业谈判尚未作出最后决定,但任何协议都可能体现《服贸总协定》,给发展中国家以灵活性(例如开放为数较少的服务部门并保留按照国家政策目标对服务业贸易实行调控的自由)。在谈判中需要坚持特殊和差别待遇原则。东部和南部非洲国家有可能获益于一项经济伙伴关系协定的具体领域,包括人员的更大流动性以及在电信、金融、运输服务部门中发展基础设施服务和技术专长。

¹⁹ 关于《澳大利亚—新西兰建立更密切经济关系和贸易协定》,澳大利亚和新西兰实际上合并了提供服务的自然人的市场。加勒比的共同体的目标是实现劳动力市场的全面一体化,目前正在逐步落实人的自由流动。安第斯共同体的服务业制度(第 439 号决定)含有一项便利某些个人自由过境和临时居住的一项承诺,通过《安第斯劳力移徙协定》朝这个方向迈出了一步。最后,《北美自由贸易协定》第 16 章为四类经商人员的跨界流动提供了便利,尽管并没有排除临时工人需要符合某些许可或核证规定的要求,也没有改变成员国一般移民规定的主要方面。

²⁰ 布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、卢旺达、塞舌尔、苏丹、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

32. 尤其是对发展中国家，区域贸易协定也可能带来挑战。谈判实力和能力的不平衡有可能造成压力，引起可能并不能反映发展中国家发展优先任务的深远义务。关于规则的制定，有些区域贸易协定规定，应当“尽力”或作为一项义务对于拟议的服务业规章改动事先征求意见，这是超越了《服贸总协定》的一个方面。²¹ 有些区域贸易协定谈判采用的是否定清单办法，这种办法将新的服务业自动包括在内，可能会造成发展中国家承担义务，使某一阶段的市场开放程度大于自己在《服贸总协定》下承担的多边义务。在出现这种情况时，这些国家对于其中的潜在影响可能并没有全面的了解。份量更重的承诺如果是在某个发达国家与某个南南区域集团之间谈判达成，前者只是缓慢地实现自己的一体化进程，所产生的经济影响可能会更为深远。在这种情况下南南贸易可能会受到阻碍，被南方从北方的进口所取代。

33. 因此，在区域条件下是否、如何和以谁为伙伴开展服务业自由化，仍然是至为关键的决定，需要慎重作出，并考虑到一个区域集团的具体经济、社会和发展状况。

五、世贸组织服务谈判

《服贸总协定》谈判概况

34. 《服贸总协定》谈判涉及到世贸组织成员的极大利害关系。据估计，仅对发展中国家，自由化可能带来的增收就会高达 60,000 亿美元。但是，必须审慎地看待这类数字，因为供应制约和其他限制因素最终可能会阻碍发展中国家得到的好处。第十九条为谈判规定了一些具体的指导原则(例如，渐进、逐步的自由化；留给各个发展中国家的特定灵活性；涉及发展中国家利益的部门和模式有优先地位)。《服贸总协定》最不发达国家特殊待遇谈判指南和模式是借以衡量谈判成功与否的标尺。服务业谈判范围内的适当平衡以及透明和包容进程对于实现这一轮谈判的发展目标至关重要。

35. 《多哈部长宣言》为提出初步的请求和应允规定了指示性时间表，但许多发展中国家难以在这些时间范围内提出请求和(或)应允。实际上，如果没有关于

²¹ 但应注意财会纪律方面的相关尽最大努力内容。

服务部门的充分数据，要想阐明涉及经济利益的部门和模式以及需要消除的贸易障碍并不是一件容易的任务。世贸组织总理事会 2004 年 8 月 1 日通过的决定规定了提出经修订的应允的新时限(2005 年 5 月)，要求提出高质量的应允，尤其是在涉及发展中国家特别是最不发达国家出口利益的部门和模式当中。²² 到目前为止，如果将欧共体算为一个整体，提出的初步应允数目为 50 项。有些成员认为，这仍然不足，²³ 并要求贸易伙伴提出高质量的应允。从发展中国家的角度看，问题并不仅仅是争取到综合全面的应允，而是要得到对于涉及其出口利益的部门和供应模式予以特别注意的应允。

插文 5：模式 4 和旅游业的应允：进展的评价²⁴

应允中大约只有四分之一提出了与模式 4 有关的改进(例如，新的自然人类别、加大合同服务提供者承诺的部门适用范围、扩展维持现况期，澄清经济需要标准的适用，以及取消居住/国籍要求)。模式 4 的应允并没有处理发展中国家提出的主要问题，包括将与低技能和半技能服务提供者有关的类别纳入在内的问题。增加的类别多数涉及的是公司内部调动(与模式 3 挂钩)和高技能专业人员。允许公司内部人员调动做法暂时不变的时间长度，与合同服务供应商和独立专业人员相比较为宽松。关于合同服务提供者(作为法人实体雇用的雇员和作为独立的服务提供者)的某些应允可能会引起兴趣，但区域覆盖面有限，而且还存在着关于教育和专业资质的种种限制性标准。有 18 个发展中国家在对应允的初步评估中认为，当前的应允并没有对现有模式 4 承诺作出重大改进。含有新的半技能和低技能类别、消除横向或部门限制或处理了工作许可和签证程序(《服贸总协定》签证)的应允为数极少。

对于旅游业，有 9 个发展中国家表示，发达国家目前提出的应允仍然远欠改进。其中很多仍然还有限制，而另外一些则完全没有改进。其他的重要问题包括：便利自然人的流动和承认资质，以及消除反竞争做法和取消关于商业存在、国籍或居住的规定。

²² 《多哈工作方案》，总理事会 2004 年 8 月 1 日通过的决定，WT/L/579。

²³ 澳大利亚、加拿大、智利、欧共体、香港(中国)、冰岛、印度、日本、墨西哥、新西兰、挪威、大韩民国、新加坡、瑞士、台澎金马独立海关区和美国的来文，“关于服务业市场准入的联合声明”，JOB(04)/176。

²⁴ 玻利维亚、巴西、智利、中国、哥伦比亚、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、危地马拉、印度、印度尼西亚、墨西哥、尼加拉瓜、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾和泰国的来文，“按照服务贸易谈判指南和程序第 15 段审查进展”(S/L/93)，TN/S/W/19，以及巴西、哥伦比亚、多米尼加共和国、萨尔瓦多、印度、印度尼西亚、尼加拉瓜、菲律宾和泰国的来文，“审查谈判进展，包括按照谈判指南第 15 段开展审查”，TN/S/W/23。

36. 从发展中国的角度看，对主要贸易伙伴的初步应允所作的一次最初分析发现了一些问题。有些应允虽然有些改动，但似乎退回到了早先的承诺上，或在承诺水平上没有真正的变化。有的只是重新划定了某项承诺适用的部门/次部门，或从某种部分承诺跳到了另一种部分承诺上。初步应允往往使用新的分类(甚至对于不属于世贸组织分类表正式部分的一些部门也是这样作的)，这些新的类别并没有得到多边认可，仍然处于讨论阶段。这就使一国应允的确切内容出现了不确定性。另外，一些应允似乎表明，有些国家并没有放弃任何最惠国例外，反而引入了新的例外。这可能会引起关注，因为即使是现有例外的影响也还没有得到评估。所作的应允似乎还集中于某些产业，多数绕过了某些敏感部门，如医疗保健、音像服务或劳力密集型服务，尤其是通过模式 4 提供的发展中国家具有比较优势的技能水平较低的服务。最后，有些应允还涉及到了对等概念。虽然《服贸总协定》的请求——应允进程是自然地建立在讨价还价和相互交换的基础上的，但应当为发展中国家留出灵活性。

37. 按照《谈判指导方针》第 15 段对谈判进展进行审查和评估，有利于成员向服务贸易理事会定期报告谈判进展，包括双边谈判的进展。按照《谈判指导方针》，一些发展中国家重申，评价进展的主要基准应当是谈判工作按照第四条(增强发展中国家的参与)和第十九条(逐步自由化)的规定实现《服贸总协定》目标的程度。谈判审查极为重要，因为这将能通过服务贸易理事会向贸易谈判委员会提出报告，包括可能的建议，为世贸组织第六次部长级会议(2005 年 12 月，中国香港)提供投入。

《服贸总协定》规则谈判

紧急保障措施²⁵

38. 关于可能的紧急保障措施的谈判，被认为是一个具有首要发展意义的领域，尽管这方面的谈判在关于此类措施的可取性和可行性这些关键问题上缺乏协商一致意见。东盟成员国提出的紧急保障措施协议草案是开展讨论的主要推动

²⁵ UNCTAD, *Emergency safeguard measures in the GATS: Beyond feasible and desirable*, forthcoming.

力。主要的困难领域被列入了这份文件的附件，其中提出的问题包括对建立起了存在的外国供应商(模式 3)实行保障措施的可能性、国内产业的定义、保障措施对于国民待遇和最惠国待遇以及既得权利的影响。较近期以来，作为对来自其他成员的反馈和问题的答复，这组国家提出了一些新的内容以供讨论，讨论的重点是说明和分析可能有理由使用紧急保障措施的具体情况。赞成实行紧急保障措施的方面提出了自己认为将会需要紧急保障措施的若干种假设情况。各方成员目前正在讨论其中每种情况的实质。

39. 主张实行服务业紧急保障措施有若干理由。服务贸易有可能出现意料不到的动态，这是其性质决定的，如果建立起一个安全带，就有可能协助各国推行自由化的努力。这还可有助于解决调整的成本问题。保障措施是一种重要的政治工具，在帮助政府疏导和安抚自由化和改革的潜在“失落者”方面可发挥作用，同时约束政府在一个特定的时间窗口内从事改革。但仍然有些关注需要加以解决。其中包括：担心受到滥用，模式 4 可能会成为最方便的“防范目标”，以及建立起一种带来过重负担的机制的风险。另外，任何紧急保障措施都应该含有用于发展中国家的特殊和差别待遇。²⁶

补 贴

40. 补贴会对国际贸易特别是发展中国家的出口产生有害影响。为解决补贴的贸易扭曲效应而开展的激烈谈判当前侧重于与服务业有关的国家支助措施实例。虽然有些世贸组织成员提供了关于自己实行补贴的信息，但讨论必须主要依靠《贸易政策审查》载有的信息。讨论的另一个侧重点是定义和原则，成员们争取在这方面借鉴《补贴与反补贴措施协议》和《农产品协议》，同时又要顾及服务业的具体特点。

41. 对于空运、海运和公共铁路运输、电信业、公用服务(供水和供电)和公共货物类型的服务(教育和医疗卫生)等等，许多政府提供补贴。²⁷ 可以按照拟意中

²⁶ 特殊和差别待遇的例子：如果对模式 4 提供者实行数量限制，就应防止发展中国家提供者的数目降低到某一水平以下或有代表性的近期时段的平均水平以下。而且反应允许发展中国家有权延长紧急保障措施的实行期。

²⁷ *Subsidies and trade in services*, S/WPGR/W/9。

的受惠人将各种措施分类：(一) 用于拟受惠人为家庭或消费者的支助措施；(二) 用于拟受惠人为服务提供者的支助措施；和(三) 意图在于使整个社会获得益处的支助措施。从第十五条的角度看，拟受惠人为服务提供者的补贴显然最为相关，而交换信息的义务也限于这类补贴。但是，用于其他拟受惠人的一项措施具有的贸易影响和也能有利于服务提供者的程度，是一个不能先验地以排除的问题，需要进一步评估。

42. 有证据显示，在很多实例中，各国对服务提供者给予普遍性或部门特定的出口支助。澳大利亚在 1997 年至 2002 年期间向服务业出口商提供的支助达 13.5 亿美元。这方面的支助通过直接资助、向机构提供资金和对出口商实行税收优惠等方式提供给几乎每个服务部门。所涉数量占同期内对服务业提供的所有支助的近 30%。²⁸ 发展中国家和发达国家对出口补贴的使用是不同的，前者倾向于采用一种选择性较强的办法，而后者往往使用出口促进制度、出口融资和出口担保等等。²⁹ 只要出口支持方案提供低于市场的费率，或允许不足以填补经营成本的价格存在，就可能是一种出口补贴。其他一些横向措施也可能合乎出口补贴的定义。

43. 关于补贴纪律的谈判必须注意发展中国家特别关注的问题，即旨在建立重点服务部门竞争力和实现社会和发展目标的补贴以及首先消除发达国家的扭曲贸易的补贴。这将会有助于一个更为公平和非歧视性的多边贸易体系。必须鼓励发达国家将补贴方案通知有关方面，包括在区域一体化办法下执行的这类方案。

政府采购

44. 《服贸总协定》在最惠国待遇、市场准入和国民待遇方面的义务并不适用于政府机关出于政府使用目的、不属于商业性转售或提供商业销售服务的政府

²⁸ S/WPGR/W/25/Add.4, page 7.

²⁹ E.Brau 等人著“官方支助的出口信贷：发展与前景”。货币基金，1995；货币基金，“1995 年世界经济和金融调查”。就美国而言，美国商业部开列了不同机构管理的 161 个出口方案。欧盟和其他经合组织国家的情况与之相似，使用多种方案。经合组织“经合组织成员和非成员国的出口信贷融资制度”，2002 年补编。

采购行为。目前正在《服贸总协定》第八条之下开展谈判，但阻碍这方面进展的一大障碍是，任务不够清楚，尤其是不明了市场准入问题是否包括在内。欧共体最近的一份来文提出了服务业政府采购的一个框架，主要是在特定承诺表的框架内作出政府采购方面的承诺，这些特定承诺被列在关于政府采购限制的第 5 栏中。³⁰

45. 在开放政府采购市场允许国际投标方面，发展中国家是犹豫不决的，因为这些国家担心，外国供应商将会排挤本地公司，而与此同时，本地公司由于缺乏竞争力和投标过程复杂性而无法进入外国的政府采购市场。另外，关于透明度纪律对市场准入的影响和发展中国家把政府采购用作一种工具争取社会和发展目标，也有人表示关注。但是，由于竞争对增长和发展具有潜在的良性效应(使政府在服务的质量和价格方面有更多选择，从而可以节省资金，用于其他生产活动。)，应当开展更多的分析以便弄清这些不同办法的成本和效益。

国内法规

46. 《服贸总协定》第六条第 4 款规定应制定必要的纪律，以确保与资质要求和程序、技术标准和许可证规定及与程序相关的措施，不会构成服务贸易的不必要障碍。在落实这个任务时，在维护规范权和确保不以武断和任意的方式或作为隐蔽的贸易障碍实行合法措施这两者之间，需要求得平衡。规范权对发展中国家尤其重要，因为其中许多还没有建立起理想的规范和体制框架。近期的一些来文提到了多项措施，涉及到取得签证或入境许可的行政程序，关于技术标准和规章的纪律方面的经验，与透明度相关的问题以及未来的第六条第 4 款纪律与市场准入和国民待遇之间的关系。资质要求和承认问题也占有突出地位。³¹

47. 关于有可能属于第六条第 4 款范围的具体措施及这类措施与第十六条和第十七条范围内措施的关系，展开了讨论。世贸组织秘书处汇编了第六条第 4 款

³⁰ Communication from the European Communities, *Government Procurement Services*, S/WPGR/W/48。

³¹ 哥伦比亚(2004 年 7 月)，墨西哥(2004 年 9 月)，美国(2004 年 9 月)，香港(2004 年 3 月)和澳大利亚(2004 年 6 月)的来文。此前还有一些来文，如印度 2003 年 9 月的来文。

范围内措施的一份扩展的实例清单。成员提出的意见还侧重于界定问题(见上文)³²或特定的法规领域(例如,与签证申请或入境许可及许可证和其他行政程序相关的措施)。关于签证程序,与签证相关的行政程序是否可以作为可能的第六条第4款纪律的一部分,或是否有其他办法,(透明度是此类办法之一),值得讨论。³³由于发展中国家具有通过自然人的流动实现出口的潜力,与在什么地方和如何有效处理签证议题相关的问题对于发展中国家特别重要。但是,关于这些问题的任何规则只有在与有实际意义的市场准入承诺相结合,才能最终带来其中包含的更广泛益处。

48. 另一个方面是可能就透明度制定的纪律,有些方面认为,这一概念超出了公布和提供关于涉及服务贸易措施的信息,还应当包括事先通知和征求意见程序。³⁴虽然《服贸总协定》的原始案文不含有这方面的任何规定,³⁵双边或区域层次的其他一些国际协定含有不同形式的此类规则。同时,这种扩大的透明度概念,尤其是体现为有法律约束力的规则时,可能会给发展中国家带来行政负担和费用。实际上,许多发展中国家的法律体系没有规定此类磋商。同样,发展中国家感到关注的是,外国公司和政府可能会对其国内规范进程造成不当影响。这样一种扩展了的透明度概念需要慎重审议。

49. 必要性被看作是在规范权与不得当限制贸易的要求之间实现平衡的一种概念。因此,发展中国家需要确保任何可能的未来纪律不会妨碍它们开展法规和体制改革的灵活性,以及它们实现公共政策目标的能力。³⁶这方面的纪律最终

³² 有建议认为,应当在规范方面的纪律中纳入国民待遇内容,以此表明,除非有任何不一致的内容被列为第十七条之下的国民待遇限制,否则各国应当确保无歧视地实行规范措施。

³³ 关于作为服务提供者的专业人员,有些国家提出,应当以汇总的形式随时提供(以电子方式或在网站上公布)与自然人流动有关的所有措施的详情,包括与签证和工作许可规定和程序相关的措施详情。

³⁴ 允许事先征求意见,将要求世贸组织成员将拟议的法律和法规通知给有关方面,并征求意见,将此种意见考虑在内。

³⁵ 但请参阅财会纪律的相关尽力而为的内容。

³⁶ 例如,在其他可用备选办法当中选择贸易限制性最低的措施的义务,被认为会对发展中国家造成问题。实际上,对于发展中国家来说,选择“贸易限制性最低”的措施必须参照不同的发展优先事项,并考虑到不同的额外行政负担。

可以选用一种可加增补的清单(类似于财会纪律),或使用“国家政策目标”一语。后者将把确定此种目标的问题留给个别国家解决,这在《服贸总协定》的序言中已经有所阐述。³⁷

50. 技术标准,包括国际层次的标准,也正在讨论(包括技术和国际标准的定义问题,以及如何把协调国际标准与落实第六条第4款的目标联系在一起)。除了解决可能采用的提供特殊和差别待遇的方法之外,关于国际标准的任何工作都必须考虑到发展中国家有效参与国际标准制定机构和进程的具体困难。

51. 相互承认协议主要是在发达国家之间和在文化和历史上有密切关系的国家之间谈判的。需要便利发展中国家加入现有的互认协定并谈判新的此类协定。另外,互认协定往往是专业协会谈判的,而这类协会的运作经常不在获得授权的政府机关领导之下。这就使《服贸总协定》之下此类协议的地位产生了不确定性。

52. 最后的两个结构性问题涉及到处理与第六条第4款议程有关的问题的总体方法。首先,关于处理未来纪律的问题,有些成员似乎赞成采用一种横向方法,而另外一些成员则倾向于按部门分别处理的办法,或两种办法相结合。第二,有些国家将某些国内法规内容纳入了请求,可能是想要在双边层次而不是多边层次就一些关键问题取得进展。发展中国家已经明确表示倾向于在双边层次而不是双边层次按照《服贸总协定》处理这些问题。

53. 可能需要特别考虑:发展中国家的灵活性需要和落实灵活性的方法(例如,在透明度、较低的贸易限制性或国家政策目标方面),建立特殊或差别待遇义务以及确保这种义务的实效的方法(例如,与法规改革相关的技术援助以及便利发展中国家切实参与国际标准化机构的方式),以及任何未来纪律的整体背景。为了尽量取得发展收益,关于国内法规的未来纪律应当便利发展中国家的出口,尤其是通过自然人的流动实现的出口。

关于免除最惠国待遇义务的审查

54. 关于免除最惠国待遇义务的审查范围,存在着不同意见。³⁸应当确保最

³⁷ “国家政策目标”另外具有的好处是,在有关的裁判庭和上诉机构的决定中已经有了相当广义的解释。

³⁸ 也就是说,审查的唯一目标是否就是确定减免的条件是否应当不变,或是应当尝试减少减免的数量?

惠国待遇原则不被架空，同时又能使各国有所例外，如果没有这种例外它们对于谈判的参与就会发生问题。需要在这两者之间取得平衡。在最近的最惠国待遇义务审查中，得到的反映显示，由于成员已经加入的区域和双边投资、劳务和其他协定，许多最惠国待遇免除被认为是必要的。另外还有意见认为，当时引起了最惠国待遇免除必要性的条件目前大多仍然存在。从总体上看，需要更好地了解最惠国待遇免除的发展和制度影响。

分 类

55. 自 1996 年以来，特别委员会内讨论工作的目标一直是确保所使用的分类反映出当今服务业及服务贸易的商业现实。与特别委员会的讨论并行，世贸组织成员就分类的技术问题开展了双边和数边讨论(包括争取在特定部门进一步实现自由化的非正式国家“之友小组”之内的讨论)。有些国家还在初步的请求和应允中提出了新的分类。这有可能引起的一种局面是，成员基于对各部门的不同理解谈判相互之间的减让。受与分类有关的讨论影响的共有大约 17 个服务部门和分部门，包括能源、计算机相关部门、环境、法律、运输(海运和空运)、教育和分销服务。

《服贸总协定》谈判中对服务贸易的评估

56. 服务贸易评估是一项正在开展的工作，将会在以后的某一阶段用来调整谈判，这仍然是发展中国家关注的一大问题。³⁹ 缺乏评估和信息是发展中国家更积极参与服务谈判的一大主要障碍。看来，现在应当就有关评估的提案和讨论得出多边结论。

57. 但是，较广义而言，缺乏评估还有碍于制定出健全的国内政策提升服务部门对于发展中国家整体发展的贡献。到目前为止，仅有一些粗糙、不完全或部门特定的评估。需要加大力度和投入更多资源以制定和测试多种评估方法，最终使发展中国家能够更好地了解服务市场的主要特性、强项和不足。迄今为止，所作的评估表明：(a) 在《服贸总协定》之下尚未取得权利和义务的总体平衡，(b)

³⁹ 既因为这是对于《服贸总协定》谈判的一种投入，也因为这是发展中国家进一步了解和促进本国经济的一种手段。

发展中国家的世界服务出口增幅过小，(c) 第四条的目标尚未实现(原因是出口障碍、供方制约和缺乏有商业意义的承诺)，(d) 私营化和自由化的好处不会自动生成，(e) 自由化需要有灵活性和恰当的顺序安排，(f) 需要注意优先确保提供基本服务，和(g) 需要帮助发展中国家的新兴服务业和中小型企业。

与服务业有关的争端解决案件

58. 已经出现过世贸组织服务业争端解决的若干案例，有两起案件关系极大，⁴⁰ 完全与《服贸总协定》有关。Telmex 争端涉及的是，墨西哥关于提供公共电信服务的法规是否符合在《服贸总协定》之下作出的承诺。主要的问题是，Telmex(主要供应商)是否按照成本计价和合理的费率向美国的基础电信服务商提供相互间的连接；Telmex 是否有反竞争行为；墨西哥是否未能确保美国的基础电信服务提供者进入和使用公共电讯网络和服务。裁判庭的裁定是，在确定互联费用是否合理时，所要考虑的只有实际的互联费用(不包括基础设施的建设和维修保养费)，墨西哥并未采取适当措施阻止 Telmex 从事反竞争行为，而墨西哥有义务提供私营线路的准入和使用。虽然裁判庭强调，其结论绝对无意妨碍墨西哥追求自己的发展目标，但这起案件却表明了以真正能够维护发展选择的方式制定承诺面临的困难。第二起案件涉及跨界赌博服务。美国在这一败诉的案件中提出的主张是，它打算将互联网赌博排除在承诺之外。所作的裁决覆盖了若干重要问题，涉及通过模式 1 提供服务，成员的具体承诺和如何解释这些承诺，以及在对具体承诺进行任何单方面修改之前需要采取的行动，包括与受影响的当事方事先协商。所作的裁决还解释了《服贸总协定》的一般例外条款(第十四条)，其中表明，在援引第十四条时，成员有义务与其他当事方磋商，以期找到贸易限制性最小的措施。这一案件还暴露出了较弱小的国家难以约束其贸易伙伴(特别是实力强大的角色)遵守作出的裁决的制度性困难。Telmex 和上述赌博服务案都明显地表现出预计列表承诺的潜在影响具有的困难(即使是在国际贸易协定中有丰富经验的国家也有这种困难)和慎重开列拟议承诺的必要性。这显示出的风险是，裁判庭和上诉机构解释特定承诺列表的方式可能不同于列表国的意向。

⁴⁰ WT/DS204/R, WT/DS285/R。

结 论

59. 发展繁荣的服务业对于所有国家都极其重要。基础设施和其他有活力的部门能够对减贫和人类发展作出贡献，从而推进《千年发展目标的实现》。发展中国家的出口新机会，包括通过外包得到的机会，需要得到支持和推动。确保发展收益的先决条件包括，采取措施恰当安排改革的先后顺序，建设国内供应能力和加强竞争力，以及使所有人特别是最贫困者能够普遍得到基本服务。服务贸易能够创造就业机会和推动减贫及人的发展。采用参与性的多利害关系方办法制定政策和适当的法规框架，并请贸易谈判人、管理人、立法人、专业协会和民间社会参与其事，将能确保他们关注的具体问题得到考虑，包括市场对外国竞争开放的问题。必须承认，规范改革会有调整代价，因此必须建立起规范能力和体制，在这方面得到技术援助和开展能力建设。服务贸易评估和政策改革可以帮助发展中国家改善国家政策框架，更有效地在国际一级开展谈判。由于发展是《多哈工作方案》的核心，为了落实《千年发展目标》，就较均衡和公平地分配贸易自由化的益处而言，《服贸总协定》谈判应当力争确保改善发展中国家的前景。模式 4 以及尤其关系到发展中国家利益的部门的自由化将是一个有分水岭意义的检验标准。服务谈判审查和评价的目的是在何种程度上落实第四条，也将会证明对于确保发展收益具有的重大意义。

60. 《圣保罗共识》强化了贸发会议通过所有三大工作支柱在服务领域发挥的作用。具体而言，《圣保罗共识》规定，阐明发展中国家能够获益的有活力部门，包括外包和模式 4；协助发展中国家应对挑战和主动利用区域贸易协定推进其发展目标(例如，可用的方法包括评估各种影响和提供谈判及技术援助)；协助开展关于服务的多边贸易谈判；支持对于服务经济和政策改革开展国家和区域评估。最后，《圣保罗共识》还强调了贸发会议就服务领域贸易相关发展基准开展的研究和分析工作。