



联合国 贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/77
16 January 2006
CHINESE
Original: ENGLISH

商品和服务贸易及初级商品委员会

第十届会议

2006年2月6日至10日，日内瓦

临时议程项目5

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

发展中国家在服务业领域面临的主要挑战是，增强国内供应能力，尽量扩大服务业对经济增长的贡献，协调经济、社会和发展等方面的考虑。对服务贸易自由化的预期是，通过提高效率和增强竞争以及为消费者降低价格和增加选择加强全球福利。服务贸易自由化应当有利于获得基本服务和实现《千年发展目标》。关于服务业改革对于实现合法发展目标可能产生的影响，仍存在一些问题和关注，需要加以解决，其中包改革和自由化的恰当速度和顺序。量性评估到目前为止仅仅提出了关于自由化影响的示意性结果，而对于壁垒和障碍采用的量化方法似乎不够恰当。既然不能完整透彻地了解服务自由化对于可持续发展的总体影响，似乎就应当退而求其次，采用量体裁衣的办法对待每个国家的具体情况。对服务贸易加以评估，更加侧重于发展中国家提高国内服务能力和效率及竞争力的可用政策办法，是在知情的基础上作出政策决定的关键一步。

* 由于文件处理过程中出现延误，本文件是在上述日期提交的。

一、导 言

1. 当发展中国家力求尽量扩大服务业对经济增长的贡献和实现社会和发展政策目标时，在服务领域面临的主要挑战就是提高国内供应能力及其效率和竞争力。关于改革、技术变革和自由化对于利益相关者的潜在影响，对于合情合理的国家发展目标的可能影响，有些问题和关注需要解决，这尤其是因为，改革触及到的往往是过去一向被认为属于公共部门专有范围的一些领域。

2. 迄今为止在国家和国际层次开展的服务业贸易评估采用的方法不同。为了评估消除/减少服务贸易壁垒对于市场价格、服务的提供、服务质量以及总体福利产生的影响，已经使用过量化分析和经济模型。另一种办法是可持续性影响评估，目标是帮助政策制定者和贸易谈判人取得符合和促进可持续发展的结果。这种办法以公共协商为基础，通过技术分析评估贸易自由化对于社会、经济 and 环境的潜在影响。最后，可对各别国家开展部门特定的个案研究，总结出关于不同国家在这些部门中的业绩如何实现预期结果并达到预定政策目标的一系列经验。

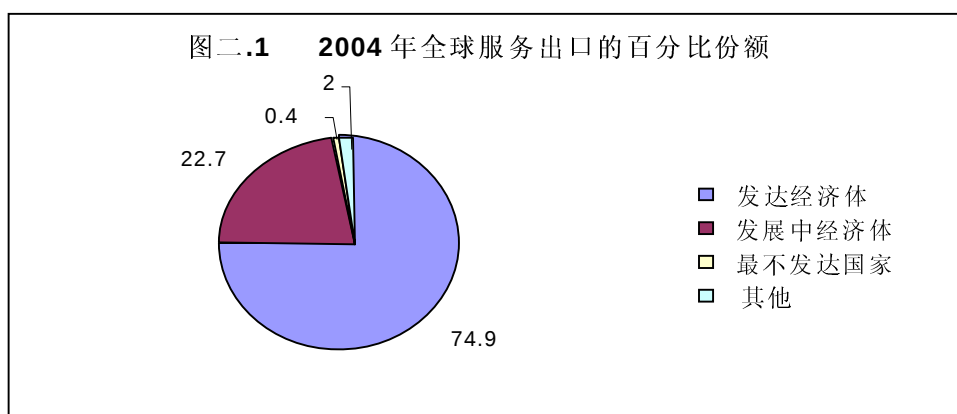
3. 关于发展中国家的服务业和服务贸易，以及关于贸易自由化的潜在影响，目前存在着“知识差距”，这种差距妨碍着发展中国家对于贸易谈判的有效参与，也影响着发展中国家制定和执行追求发展的国内政策，对此的看法似乎是一致的。通过开展全面的评估，可以罗列出一系列备选办法和方法，从而表明在哪些方面必须用各种政策补充自由化以便实现发展目标，以及表明这类政策可以采用的形式。

二、服务与发展

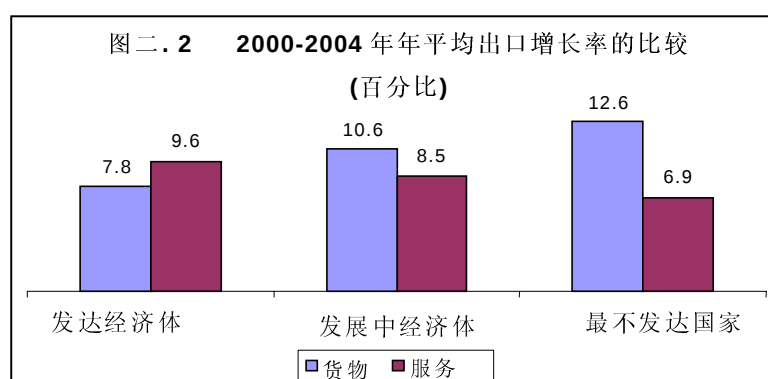
A. 服务贸易和发展中国家的活力

4. 2004 年，世界商业服务出口值达到 21250 亿美元。如图二.1 所示，服务贸易仍然集中在发达国家。但是，发展中国家在世界服务出口总值中的份额也在逐渐上升。服务贸易最活跃的部门是“其他商业服务”。¹ 这类服务占世界总出口的 47%，近年来出现了两位数的增长率，高达 16%。印度和中国占这些服务总出口的将近 8%。

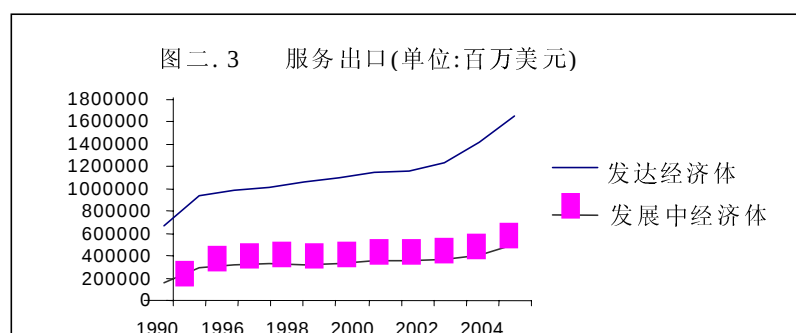
¹ 包括建筑、保险、金融、计算机和信息服务、个人文化和休闲服务、其他商务服务以及专利使用费和许可证收费。



5. 成功地吸引了外国直接投资的发展中国家正在加大对于有活力服务部门贸易的参与，而且也从商品贸易中获得了益处。在这类发展中国家生产的货物和服务当中，存在着高度并仍在加强的贸易集中现象。但是，如图二.2 所示，发展中国家和最不发达国家的商品出口增长率大于服务出口增长率。在发展中国家当中列前 12 位的主要服务出口国占了这些国家服务出口总值的 70%以上。



6. 发展中国家目前占世界商业服务总出口的大约 25%。评估服务贸易，就需要论及加强发展中国家有活力服务业尤其是商业服务和计算机及信息服务的竞争力的各种条件，这些服务部门有可能带来巨大发展收益。图二.3 清楚地显示出，发展中国家未能充分发挥服务出口的潜力。



7. 值得注意的另一问题是，有活力服务业的南南贸易对发展中国家的重要性。在多数情况下，区域市场是从发展中国家进口这些服务尤其是商业服务的主要市场。需要在区域层次采取措施扩大发展中国家的出口机会。增强区域贸易的另一种效应是，这能够加强发展中国家跻身于国际市场的能力。

插文二.1 东南非共市和南部非洲发共体的服务贸易评估

东部和南部非洲共同市场(东、南非共市)和南部非洲发展共同体(南非洲发共体)在一个协调框架内采取了共同的评估办法作为其区域谈判的基础。评估第一部分是要向各国概括说明从事服务贸易的规范框架，第二部分利用各国在区域服务贸易中的份额、竞争力地位和在不同服务部门实现自由化的平均水平的具体指标，说明服务业供应和贸易的实际状况。罗列的所有措施中包括影响到横向和部门层次服务贸易的法律、规则和规章。无论对于谈判，还是对于统一协调区域内法规来说，这都是有益的。这种形式有利于将措施分为三个类别：构成市场准入障碍的措施、构成国民待遇障碍的措施以及非歧视性措施。最后，将确定受每种措施影响的提供服务方式。所编拟的问卷将信息分为三部分：政策、市场结构和部门业绩。将为各别国家开展国家评估研究，评估服务市场的结构和行为、规范框架以及经济改革的未来方向，随后开展区域评估研究。得出的结论将帮助阐明各部门的竞争力、区域中贸易性最强的服务以及贸易面临的障碍。目前，贸发会议正在协助东、南非共市和南非洲发共体开展这一评估。

B. 发展中国家的政策考虑

8. 在多数发展中国家，服务经济的发展似乎具有一些对于制定政策有重要影响的具体特征：(一) 转向服务业这一进程发生所处的人均收入水平远远低于发达国家；(二) 在国内生产总值和总就业中，资本积累潜力较低的可贸易服务、不可贸易服务、低生产率服务占有重大比例；(三) 在服务业与制造业之间没有明显可见的正比共生关系，外部化进程的发生有限；(四) 在一些发展中国家，服务业占国内生产总值份额并没有随着收入增长而出现预期的提高。

插文二.2 发展中国家的服务业有何种不同

在整个拉丁美洲，非正规部门在 2001 年非农业总就业中占了 46.3%，从 1990 年 42.8%的水平上提高了份额。在有些国家，这一比例要高得多，例如洪都拉斯(60.7%)、秘鲁(59.5%)、厄瓜多尔(57.4%)、哥伦比亚(55.6%)和委内瑞拉(49.2%)。在哥伦比亚，每 10 个服务业工作者中就有 8 个是在非正规部门。在全部 12 个拉丁美洲国家中，非正规部门就业在全部非农业就业中的比例低于 40%的国家只有三个：巴拿马(37.3%)、智利(38.0%)和墨西哥(39.6%)。许多发展中国家的政府似乎在服务业对国内生产总值的贡献中占了重要比例，高于发达国家的比率：在加勒比各国，政府平均占国内生产总值的 12.2%，在巴西为 15.2%，在玻利维亚为 11.5%，在巴拿马是 11.1%，在海地则是 17%。在经合组织成员国中，除了个别例外之外，政府在国内生产总值中的份额低于 7%，在美国是 5.1%，在澳大利亚是 3.9%，在日本是 5.4%，在意大利是 5.6%。在发展中国家，金融服务、电信和商业服务在整个国内生产总值中的比例相对较小：在低收入发展中国家这一比率为国内生产总值的 5%，在中高收入的发展中国家这一比率在 7.5%至 10%之间。这些服务业在发达国家约占国内生产总值的 20%。从许多非洲国家的经验看，服务业在国内生产总值中的份额并没有随着收入增长而发生预期的提高：在 51 个国家中，1990-2001 年期间服务业在国内生产总值中的份额下滑的国家占 56%。

9. 除其他外，在国别评估研究中对于服务贸易自由化的影响提出的关注和问题涉及下列各项：(一) 自由化对于获得基本服务可能产生影响，尤其是对人口中最弱势群体的影响；(二) 自由化在何种程度上会影响到社会政策的目标，例如在教育、健康和文化领域；(三) 短期调整的代价规模以及如何解决此类代价；(四) 由于有些服务活动在取得国际竞争力之前可能需要一定程度的保护，自由化会对国内供应能力的发展以及中小型企业产生何种影响；(五) 服务贸易自由化在国家之内和各国之间的分配影响；(六) 外国直接投资对发展的影响。

10. 一些问题涉及到怎样才能以最佳方式从事服务业的贸易改革。改革的速度和顺序问题以及规范框架对于贸易自由化最终结果的影响得到了越来越多的注意，因为这些问题看来对于确保得到服务贸易自由化的发展收益至关重要。另外，还需要定出加强国内服务能力的辅助政策。单靠贸易自由化，无法保证增长和发展所需

要的服务会在发展中国家自动出现。人们普遍认为，如果不能保证建立起一个竞争环境，改革的收益就无法实现，或会受到严重破坏。强化的监管框架和竞争主管机关及其他监管部门的体制发展，经常是有意义自由化的先决条件。需要评估全球市场结构对于服务贸易自由化成果的影响。由于世界各地许多服务产业不断加大集中程度，所带来的一种实际风险是，由于外部贸易环境和全球服务供应商的市场支配地位所致，发展中国家有可能无法取得预期的收效。在这方面，需要考虑到发展中国家规范框架和体制建设涉及到的种种困难。

C. 评估贸易自由化的收益

11. 经济理论认为，在一定条件下，就专门化和要素使用产生的静态福利和收入效应而言，发展中国家可以预期得到服务贸易自由化的巨大收益，也可以通过资本形成和技术传播受到的动态效应而获得巨大收益。服务贸易自由化通过对“下游”用户活动产生的重要外溢影响，能够增强贸易自由化对于收入和福利产生的静态和动态预期效应。

12. 值得注意的是，将基于市场的竞争模式用于服务贸易自由化的主张，是以用于货物贸易的同一理论假设为依据的。加强竞争、降低价格和增加选择、加快创新和增加外国直接投资以及强化技术转让应能带来收益。服务贸易自由化涉及到生产要素的流动：服务业外国直接投资自由化对于发展中国家发展前景的影响，是所需要开展的评估的一个组成部分。普遍的看法是，外国直接投资流动能够为接受投资的经济体带来以资本流入、技术外溢、人力资本发展、国际贸易一体化和总体提高企业发展水平为形式的种种好处。但是，要想准确判断外国直接投资对发展的影响已经证明是极难把握的。人们越来越认识到，这些好处可能不会自动生成，在某些条件下，外国直接投资甚至可能会对市场结构产生负面影响，导致国内企业被挤出市场，并带来其他的负面社会冲击。因此，需要用政府的政策加强收益，缩小外国直接投资的代价。关于服务业，人们注意得最多的是评估外国直接投资在电信和金融服务业的影响，但现在需要的是，努力评估其他服务活动中外国直接投资对于经济增长和发展可能产生的影响。

13. 为了评估服务业多边贸易自由化在世界范围产生的福利收益而开展的不同研究，取得的结果大不相同，尽管所有这些研究都显示出了一种总体上的积极作

用。关于福利影响的估算从 900 亿美元到 6880 亿美元不等，数值除其他外，取决于削减贸易壁垒的深度和取得的收益相对于国内生产总值在发达国家和发展中国家之间的分配状况。一般认为，由于模拟数据和假设存在着不确定性，对于这些研究的结果应加以严格的限定。例如，经合组织在审评了一部分这些研究之后得出结论认为，量化模型对于提供一种借以评估多边自由化效应的数量级而言是有价值的，但服务壁垒的量化从来都不可能确切到足以直接用于从事谈判，因此，只能把得出的结果看作是示意性的。

14. 关于消除/减少服务贸易壁垒对于市场价格、服务的提供和质量以及一国经济整体的影响，已经做过利用量性分析和经济模型加以评估的尝试。所作的这些尝试，主要是要评估服务贸易壁垒的“关税当量”，以便分离出对这些变化所作的适当市场反应。

15. 有些研究着眼于在部门层次量化影响服务贸易的措施的限制性，评估这些措施对于具体国家的福利和增长道路产生的影响。就服务自由化的影响所开展的研究一般都预测会有小幅静态福利收益，低于国内生产总值的 1%，尽管有些国别研究显示出的受益较大，而且动态效应可以带来大得多的长期益处。例如，有关突尼斯的一项研究估计，服务业全面自由化会将福利水平提高 5.3%，其中投资自由化带来的收益在总收益中占 75.5%。评估金融和电信服务业自由化增长效应的研究显示，选择开放制度的各国的增长速度高出限制这些部门竞争的国家 1.3 至 1.6 个百分点。金融服务自由化的增长效应大于电信服务自由化。另外，在一个部门对外国直接投资的开放程度、对外贸易和私有权与相关部门增长率之间，存在着正比关系。对于为了评估发展中国家服务贸易自由化的效应而开展的不同量性研究所作的一次审评得出结论认为，在许多国家，服务进口自由化带来国内生产总值收益的潜力巨大，尤其是与商品进口自由化相比。然而，潜在收益具有很强的国别特定性，需要按照各国的具体情况确定部门自由化的优先事项。² 近期开展的一些分析工作表明，某

² Lucke, M and Spinanger, D (2004), *Liberalizing International Trade in Services: Challenges and Opportunities for Developing Countries*, Kiel Discussion Papers 412, Institut Fur Weltwirtschaft Kiel, July.

些服务业的自由化并不一定会为发展中国家带来收益。³

16. 使用量性方法评估服务贸易自由化的主要困难在于缺乏数据，导致需要作出假设和近似推算。另外，得出的结果取决于将贸易壁垒量化的方式和不同模型的特定条件。关于贸易壁垒的量化问题，据认为即使是最佳的可用方法也是有缺陷的。另一个困难是，难以从其他插入变量的效应中分离出贸易自由化的效应，因为在许多情况下，不同政策领域的改革是同时发生的。在评估服务贸易自由化效应的过程中，需要考虑到各个服务行业的具体特性，以及由于提供方式不同而产生的不同贸易影响。在加以审评的研究中，一般都没有处理这些问题。考虑到量性分析是了解服务贸易自由化效应的重要工具，现在需要重新界定估算方法和模型，以便抓住服务贸易的具体特性。同样迫切的是，还需要改进有关服务业的数据，这是为发展中国家拟订政策建议的依据。

三、以部门为单位的评估

17. 下文讨论的是，贸发会议以若干服务部门的国家评估为基础得出的一组初步结果。评估结果显示，每个国家应当仔细评估除其他外以下利弊关系带来的自由化代价和收益：就业转移与创造就业、技能转让和技术转让之比；效率增益与非正规部门和就业所受影响之比；本地承包与进口以及收支平衡所受影响之比；为便利进入市场而提高质量标准与标准构成的进入市场障碍之比；发展基础设施与现有资源所受压力之比；外国直接投资的积极外溢效应与被外国直接投资挤出市场之比。

A. 建筑业和相关的工程服务

18. 建筑业始终是一种利差低、风险高、受到严格监管的活动。建筑业在许多国家是周期性最强的经济部门之一，不稳定性比制造业部门几乎高出 50%。建筑服务是劳力密集型服务，提供所有技能层次的工作机会。中小型企业 and 非正规部门在

³ Whalley, John (2003), *Assessing the Benefits to Developing Countries of Liberalization in Services Trade*, NBER Working Paper Series Working Paper 10181, National Bureau of Economic Research, December.

建筑服务业中发挥着重要的作用。发展中国家在给予国际公司以准入的时候，总是力求促进利用本地能力和生产资源，借以建立自己的供应能力和开发民营市场。在这方面，政府采购的作用尤其重要。

插文三.1 约旦建筑服务业的贸易自由化

积极的结果：

- 房地产和建筑项目的区域投资流；
- 大规模服务供应商的出现；
- 住房、运输和电信部门的振兴；
- 加大教育和宣传力度吸引本地人力进入这些部门；
- 承包业的新商业伙伴关系；
- 承包商认证和资质领域更多的专业规则和纪律；
- 大为增加次级部门纵向专业化获认证公司的数目。

自由化引起的关注：

- 出现以追求利润为目的的外国所有权服务企业，对本地专长或供应能力的发展没有任何兴趣；
- 财产价格上涨，小规模建筑服务的成本上涨；
- 相关部门的自由化并不会为约旦经济必然带来产生于这些部门的“可持续”外汇收入；
- 外国公司的参与并没有为约旦的这些部门带来技术能力建设；
- 由于缺乏竞争资源而被挤出市场的本地建筑承包公司数目自 2002 年以来不断增加；
- 雇用外籍工的外国公司支付的工资低于本国公司平均水平，迫使约旦工人脱离就业市场；
- 国际捐助方供资的项目由外国承包商和服务供应商执行，而这些承包商和供应商有时并不遵守关于许可、登记和核证的本地规章；
- 外国承包商不一定必须为在约旦提供服务而办理加入工程协会或建筑承包商协会的正式手续。

资料来源： 贸发会议关于约旦的服务业评估，2005 年。

19. 所作评估的初步结果显示，仅靠内部改革所能实现的增长和发展程度有限。建筑业多边融资和双边援助的影响有可能推动有形基础设施的升级，但接受国的建筑业在其中发挥作用可能仅仅是边际性的，主要是从外国公司分包项目。本地公司得到的是低技术和小合同，这对国内产业的成长不利。建设中小企业的能力十分重要，而政府在确保公平市场竞争方面的作用至为关键。

插文三.2 印度尼西亚的建筑服务业

所有建筑项目中由政府出资的占 57%以上。公司数目估计为 97000 个，其中将近 90% 是小公司。大型建筑公司在建筑总值中约占 40%。国内供应商的最大弱点是资本和技术准入有限。国内建筑商没有足够的能力从事高技术基础设施项目。资本准入问题对于希望向国外扩张义务的国内建筑商而言显而易见。海外项目需要有高价值的担保(押标保证金、预付保证金或履约保证金)。银行征信也是一个问题，因为多数印度尼西亚银行在国外未获承认。国内的高利率对于国内厂商而言也意味着更高的资本成本。印度尼西亚可以通过方式 4 以建筑工人和专业人员的形式出口服务。这方面的主要需求来自大韩民国和马来西亚，在发达国家也有类似的机会。

资料来源：贸发会议关于印度尼西亚的服务业评估，2005 年

B. 电信服务

20. 电信服务是货物和服务全球可贸易性的主要驱动产业，是将广泛的一系列以信息技术为基础的服务外包和将业务流程外包的手段。但是，对这一部门的自由化和私有化必须加以慎重管理，避免发生反竞争行为，确保普遍性的覆盖面和可承受的价格，扩大所有类型服务的准入。插文三.3 中关于肯尼亚的个案研究表明了电信市场渐进自由化进程在吸引私人 and 外国投资方面面临困难的原因，也显示出意料中就业会直接受到的负面影响是以何种方式使得这一部门的改革尤其困难的，并且说明了出台促进中小企业的政策，尤其是创造新的就业机会有多么重要。

插文三.3 电信：肯尼亚面临的挑战

继电信改革之后在 2003 年作出了一项肯尼亚电信公司私有化的决定，将股权的 49% 出售给一个战略伙伴，预期该战略伙伴将为网络现代化投资。出价最高的投标方给出的价格过低，使得政府无法再将这一进程走下去。由于资本拮据，固定线路的通话和装机增长不佳，与此有关的是工资开支无以为继，另外还存在肯尼亚电信公司的种种管理问题。获得蜂窝电话服务经营牌照的有两家公司，预期在 2005 年总共达到 400 万用户，但与此同时通话和手机的费用都已经下滑。尽管实行了普遍准入政策和开辟了移动/蜂窝服务，农村地区的覆盖面仍然不足。

肯尼亚电信公司员工队伍合理化以及重组该公司以便获利和精简业务的更深层改革是一项严峻的挑战。移动电话直接创造的新就业岗位略大于 1000 个，而间接就业的数字虽然难以计算，但显然相当大。目前，创造就业的部分是分销服务和代理业务及辅助服务。改革还显示出了有利于中小企业的措施具有的积极影响。例如，采用最低本地参股要求办法将所需投资量极少的一些市场区段保留给了本地的中小企业投资者。

资料来源：贸发会议关于肯尼亚服务业的评估，2005 年。

21. 从评估中获得的教益涉及到为了确保电信服务改革取得成功而需要出台的政策，其中包括：(一) 发展和扩大国家和区域基础设施，吸引民营部门参与投资和发展伙伴提供资助；(二) 设立“普遍服务基金”以便向农村地区提供电信服务，而在农村地区，政府投资和伙伴关系仍有重要作用；(三) 改善商业环境为新投资提供便利并扩展已有的投资项目；(四) 确保信通技术的人力资源开发，促进电子商务和电子政务，制定扶持政策和立法框架。

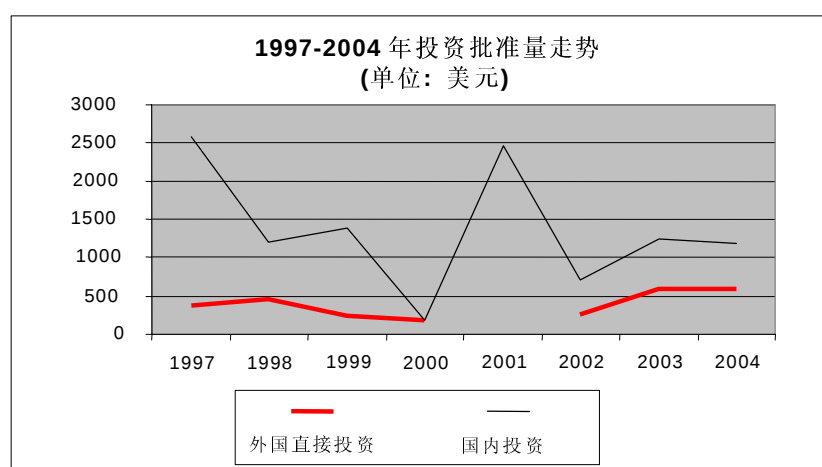
C. 旅游服务

22. 在 75 个国家，无论其发展水平如何，旅游业是的五大出口收入产业之一。在其中的 45 个国家，旅游业是占第一位的出口收入产业，其中包括 17 个最不发达国家。许多发展中国家尤其是最不发达国家和小型经济体的经验显示，旅游业日趋重要，是主要的，有时甚至是唯一的经济和社会可持续发展驱动产业。旅游业或许是国际服务贸易中自由化程度最高的部门。

插文三.4 印度尼西亚的旅游改革办法

印度尼西亚旅游业的发展近几年来受到了三次重大冲击，在亚洲金融危机之后旅行流量下跌了一半，而巴厘岛夜总会受到的炸弹袭击和海啸致使旅游业收入下降了 10%。但是，旅游业仍然对于出口作出着重要贡献并继续吸收劳动力和支持经济增长，在 2004 年提供了 1000 万个就业机会。另外，贫困者中有 8% 在贸易、旅店或餐馆行业工作。餐馆这一分部门的产出乘数为 1.97, 饭店为 1.68, 也就是说，如果餐馆的最后需求增长 10 亿卢比，整个经济的产出就将增长 19.7 亿卢比。

在 2003 年，10435 家旅店中仅有 9% 的星级旅店。在旅店业中占主要地位的是中小型角色。旅游业分为不同层次，外国供应商主要着眼于高级市场。在所有层次的竞争往往都是激烈的，因此，任何一家公司支配市场的能力都是有限的。如以下图表关于国内投资批准量的波动所示，在旅游业外国直接投资增加的同时，国内投资并没有普遍下滑。这说明外国直接投资和国内投资之间没有相互取代的关系。



其他的关注涉及到外国投资者的土地和建筑所有权过多，这些投资者有能力购买地皮和将本地经营者从可能的旅游点挤走，另外也涉及到大型外国供应商实行的垄断做法。自由化如果要想取得成功，就需要辅之以帮助国内中小型企业市场上展开竞争的支助政策。另外还可能需出台其他政策促进竞争和尽量减少土地、资产的调整成本，尽可能减少就业转移。

资料来源： 贸发会议关于印度尼西亚服务业的服务业评估，2005 年。

23. 如国别评估所示，国内旅游自由化产生的好处除其他外取决于国内旅游业的融合程度、全球经营做法、国外市场的竞争条件、进入配送网络的机会以及渗透度。一个重要的因素是外部尤其是国际旅游流动冲击和波动之下的高度脆弱性。扶持中小型公司的公共政策在旅游业中特别重要。所作的评估还强调，发达国家的市场中存在着重大的市场准入和国民待遇壁垒，主要是对于提供旅游服务的专业人员的流动加以限制，对于发达国家需要减少或消除的某些旅游业务形式加以限制，包括在贸易谈判中就方式 4 作出有商业意义的承诺。

D. 分销服务

24. 分销服务处于物流链的核心位置。在确保国内市场的效率、提高消费者福利、使本土经济与世界其他地方接轨方面，分销服务发挥着关键作用。分销服务的现代化和外国公司进入发展中国家市场能够提高生产率和效率增益，降低价格，提供更多的产品选择，加强竞争，创造质量更好的就业机会，因此有可能增强福利。随着国内供货商接入全球采购网络，在国内市场开展经营活动的大型国际零售商有可能成为增加出口的一种渠道。

25. 发展中国家可能会发现难以倡导分销服务的改革，因为在多数发展中国家特别是最不发达国家，传统运营商在分销业中占有支配地位，将这一产业现代化就有可能引起巨大的短期调整代价，包括小零售商被迫转移，由此而引起就业方面的问题。发展中国家对全球性零售商在国内市场中的主导地位感到担心，这类零售商可能会占有支配市场和客户购买力的地位。

插文三.5 监管与开放：厄瓜多尔的分销服务业

用贸易术语说，厄瓜多尔的分销服务立法是“非限制性的”，对于本地供应商既不实行市场准入限制，也不提供优惠。厄瓜多尔的分销业没有关于开业或经营的具体规章，例如关于营业时间、区域划分、设立大型零售点、定价或促销、保护中小型企业的章程，从这个意义上说，是不受监管的。但是，这可能并不足以促进市场在开放贸易环境中的发展。

在分销服务业中，必须避免出现若干售方的产品或服务仅有一个买方的市场状况，但这是厄瓜多尔批发服务出现的一种趋向。在这种状况下的自由化只会意味着，一个国内垄断供应商将被一个外国垄断供应商所取代。另一方面，消除零售市场所有的市场进入贸易障碍并没有导致大型外国分销链的建立或此类分销链对市场的支配地位。看来，由于安第斯国家大多市场的规模较小，高度竞争，零售服务业不能为外国供应商的成长提供充分的竞争空间。例如，家乐福在哥伦比亚只是四个最大零售商之一，而 **Ahold** 在秘鲁的业务最近已经被一家当地公司兼并。

如果要改变这种市场结果，可能需要出台更多的法律，包括反托拉斯立法。不仅应把服务贸易自由化看作是争取消除“限制性”立法的努力，而且还应当从“纠正”市场偏差的角度加以看待。减少规章并不会造就竞争性更强的市场。

资料来源：贸发会议关于厄瓜多尔服务业的评估，2005 年。

26. 并非所有力求吸引外国投资发展本国零售服务业的发展中国家和最不发达国家都取得了成功，因为发展中国家一般都在低价值市场开展经济活动，而吸引外国直接投资却又必须达到一定的销售量。虽然各国都在力争鼓励现代化的零售业以便为消费者、农民、制造厂商和其他服务供应者提供益处，但并不存在零售业实行改革和尽量扩大发展益处的普遍适用办法。

四、《服贸总协定》谈判的折冲现状

27. 随着世贸组织第六次部长级会议在香港举行，服务贸易自由化的谈判进入了最后阶段。但是，虽然现在距离这一轮谈判的预期结束仅有不到一年的时间，可在以下方面仍然存在着问题：市场准入和规则方面结果的实际意义、谈判将在何种程度上保证成员权利和义务的总体平衡、谈判是否能达到以发展为方向的任务所预期的各项目标。

28. 《关于多哈工作方案的香港部长宣言》在正文及其附件 C 中都提到了服务业问题。这一附件的案文是由服务贸易理事会特别会议主席提出的，直到部长会议的最后一天，宣言正文中提到服务业问题的内容，还处在“括号”当中，也就是说未能达成协商一致意见。² 正文第 25 至 27 段忆及了谈判的总体目标和《服贸总协定》、《多哈宣言》、《谈判指导方针》、《最不发达国家模式》和《2004 年 7 月套案》提出的各项目标和原则。该项《宣言》促进所有成员积极参与，争取逐步提高自由化水平，同时还提到了为各别发展中国家留有适当灵活性的问题，并且提出，谈判应当考虑到各别成员的经济规模(总体规模和各别产业规模)。《宣言》承认最不发达国家的特定经济状况和面临的困难，并认为，不应要求这些国家作出新的承诺。第 27 段提出，各方成员决心加紧谈判，在这方面，特别注意涉及到发展中国家出口利益的服务部门和方式，但是，谈判尚未实现有利于发展的结果。

29. 附件 C 就方式目标增加了新的方面，为每种方式提出了有差别的预期目标水平。其中较详细规定了谈判服务业承诺的数边方式，并且规定，接到数边要求的成员应当按照《服贸总协定》第十九条第 2 和第 4 款及《谈判指导方针》第 11 段(其中分别提到发展中国家开放市场方面的灵活性和自由化的渐进性，并且申明，要求——回应方法是主要的谈判方法)考虑这类要求。附件 C 还提出了若干具体时限：未决初步回应(尽快提交)、数边请求(2006 年 2 月 28 日之前提交，此后尽快提交)、第二轮订正回应(2006 年 7 月 31 日之前提交)和对于最不发达国家特别优先地位的适当机制(2006 年 7 月底之前制定完毕)。

30. 《香港宣言》附件 C 确认，需要提供标的明确的技术援助，包括分析统计数据的技术援助，以便评估服务贸易的利益和收益，建立规范能力(尤其是为发展中国家正在实行自由化的贸易部门)。另外，《谈判指导方针》还将评估转变成为了服务贸易理事会的一个常设议程项目，并要求参照评估的结果调整谈判。到目前为止还没有这样做。

² 在该次部长级会议之前和期间，90 国集团和东盟国家提出了附件 C 的一份替代案文处理它们关切的重要问题。另有一些发展中国家建议删去整个附件 C。

A. 市场准入问题和回应

31. 到 2005 年 12 月为止，已经提出了 69 项初步回应和 30 项经修订的回应。对于方式 4 横向承诺作出改进的回应不到半数，而有所修改的回应并没有包括涉及发展中国家利益的自然人类别。作出承诺的部门/分部门含有若干限制，构成进入的障碍。另外，可从成员的回应中看到某些倒退。所保留的最惠国待遇例外仍有约 400 项，如果回应中的拟议改进付诸实施，最惠国待遇例外数目的削减幅度将低于 10%。³

32. 进展如此有限，引起了关于谈判可能发生危机的一场辩论。有些方面提出，自下而上的承诺列表办法以及双边要求/回应谈判方法并不足以确保取得足够重大的结果，无法实现足够程度的承诺及新贸易机会。为此，一些发达国家提出了建议，包括跨部门方法和方式公式化方法，制定各别成员市场开放回应应当相应达到的“数量”和“质量”标准，在有些情况下这些标准可以通过目标更为远大的数边举措加以实施，并最终继续推进双边要求/回应进程。主张采用这些办法的方面认为，将集体商定的目标水平与某些灵活性相结合能确保谈判取得成功。

33. 正如许多发展中国家所言，这种结合存在问题。2005 年 10 月，发展中国家在贸易和发展理事会上强调，这些补充方法会扭转《服贸总协定》和《谈判指导方针》的基本原则和精神。发展中国家感到担心的是，采用补充方法会使目前现有的灵活性受到重大减损，从而降低发展灵活性。发展中国家强调说，应当始终把《服贸总协定》第四条和第十九条、《谈判指导方针》和《最不发达国家模式》有利于发展的规定作为谈判的基准。

34. 由于缺乏共识，为谈判定出具体的、义务性数量指标的设想最终被放弃了。但是，《部长宣言》提出了方式目标，并强调了数边方法。虽然就述及数边方法的具体措辞展开了激烈谈判，但发展中国家对于这种方法持有的总体关注仍然存在，即这样可能会提高承诺和部门举措的水平。

35. 回应的质量和数量相对有限，其中可能存在的更深层原因是，对于服务贸易自由化的影响缺乏了解。鉴于服务贸易评估仍处在初始阶段，发展中国家可能会

³ 世贸组织(2005 年)，2005 年 6 月 27 日和 30 日及 7 月 1 日会议的报告，秘书处的说明，TN/S/M/15，第 161 段。

在没有预测自由化承诺影响所需的充分数据、统计和信息的情况下作出自由化承诺。发展中国家缺乏开展此类评估并随后在各种示意性期限之内提出回应的资源和技术能力。在要求方面，情况与此相似。虽然这主要表现在最不发达国家，但发达国家也面临着挑战。近年来的世贸组织案件判例显示，列表承诺(如美国的赌博业案件)可能产生的影响是难以预计的，这可能会使成员在谈判中谨慎从事，力求尽可能作出知情的选择。

B. 发展中国家的出口利益

36. 多项研究在不涉及国家/区域和部门具体特点的条件下都认定方式 1 和 4 是发展中国家和最不发达国家有重要出口机会的供应方式。对于发展中国家而言，这些方面的收益还可以转化为争取实现《千年发展目标》的手段，其中最首要的目标是消除贫困。关于方式 4，这些收益的实现要求发达国家(作为发展中国家服务供应商的主要市场)允许更多类别的服务供应商，包括技能较低类别的进出流动。关于方式 4 的横向承诺(注明自然人的类别)需要辅之以部门特定的承诺，保证有意义的市场开放。重要的是为服务供应商临时入境提供行政和签证方面的便利，简化资格认证程序，便利输出国加入互任协定。

37. 提供服务的方式 1 (在技术现代化和公司日益依赖外包做法的推动下)为能够以较低成本提供高质量服务的发展中国家带来了机遇。同样，进行一次综合平衡的评估，包括评估方式贸易不断扩大的影响，会有助于减轻关于市场开放的关注。

38. 《部长宣言》呼吁在现有市场准入水平上作出关于方式 1 和 2 的承诺并定出关于方式 3 的具体承诺类型。许多发展中国家认为，为方式 4 规定的目标较低。它们要求对于涉及承包服务供应商、独立专业人员、(与商业存在脱钩的)其他经营者、企业内部人员调动和商务访问者的类别作出新的或有所改进的承诺。除其他外，这样做是为了反映经济需要检验标准的消除或大幅减少，并表明规定的居留时限或续延的可能性。

C. 最不发达国家的利益

39. 服务业对于发展的重要性使得服务谈判成为最不发达国家的一个关键问题。⁴ 最不发达国家积极参与了谈判，并力争使“最不发达国家模式”和有商业意义的方式 4 承诺得到充分和实际的落实，并将《服贸总协定》第四条付诸实施。但是，这些方式仍未得到有效落实。

插文四.1 最不发达国家的问题和关注

最不发达国家的意见包括：(1) 关于方式 4 的集团要求，为有技能的服务供应者(如医生、工程师、律师)以及低技能提供者(木匠、导游、旅店经理、理发师或服务员)争取准入。但是，世贸组织的发达成员表现出无意讨论除了专业人员自由化以外的问题。另外，承诺经常受到重重限定和其他规定；(2) 建议设立一种机制为最不发达国家提供优惠准入，包括通过涉及最不发达国家出口利益的部门和方式的具体承诺在非对等基础上提供全面的市场准入；消除对于关系到这类国家出口利益的部门和方式的限制；仅为最不发达国家作出进一步承诺，对于来自最不发达国家的进口给予优先待遇；为最不发达国家连续性评估国内服务经济提供技术和资金援助；(3) 建议设立一种(服务贸易理事会的)报告机制监测《服贸总协定》和《最不发达国家模式》所述任务的执行进展。

40. 《香港部长宣言》第 47 段提出，各方成员应当落实《最不发达国家模式》并对涉及最不发达国家出口利益的部门和供应方式给予优先待遇，尤其是方式 4 服务提供者的流动方面。《宣言》希望，这将能引来对于“最不发达国家模式要求”

⁴ See Lakshmi Puri (2005), Towards a New Trade "Marshall Plan" for Least Developed Countries: How to Deliver on the Doha Development Promise and Help Realize the UN Millennium Development Goals?, Trade, Poverty and Cross-cutting Development Issues Study Series No.1, UNCTAD, United Nations, 2005. 该论文提出，加强最不发达国家的市场准入，包括服务业的市场准入，是《支援最不发达国家的马歇尔计划》的基本组成部分，目标是协助最贫困国家摆脱贫困。

的积极反应。附件 C 具体提出,各方成员在谈判中应当制订方法全面和有效落实《最不发达国家模式》,其中包括:发展提供特别优先待遇的适当机制,包括对于涉及最不发达国家利益的部门和供应方式的此种待遇;对于最不发达国家认明的代表其发展政策优先事项的部门和供应方式尽可能作出承诺;协助最不发达国家认明代表其发展政策优先事项的部门和供应方式;为最不发达国家提供标的明确的有效技术援助和能力建设;发展一种报告机制以便审查《最不发达国家模式》的需要。这种具体的措辞被称赞为一大成就,然而,其具体落实以及附带益处的实现仍然是一个挑战,因为目前措辞的相当部分仅是一种尽力而为的表示。国别评估和部门评估能够帮助最不发达国家认明落实最不发达国家模式的具体方法,改进国家和国际层次政策决定的知识基础。

D. 《服贸总协定》内的评估

41. 进行一次全面彻底的评估,可以推进当前服务谈判在所有领域的目标。到目前为止,所开展的评估主要是世贸组织成员之间交流对于过去服务自由化的影响所作国家评估的信息。并没有通过这一活动得出多边结论。

42. 各方成员就评估所作的介绍及由此而来的讨论指出:(1) 评估进程是有益处的,应当是一个连续不断的进程;(2) 各国需要得到为开展国家评估的技术援助和能力建设;(3) 数据收集工作和协助评估进程并实行结果可比性的所用方法需要加以改进;(4) 初步评估的结果表明,需要有辅助政策并做好规范和体制方面的准备,而且还需要增强发展中国家的供应能力和竞争力以确保获益于自由化;(5) 需要解决自由化的调整代价问题,尤其是自由化对就业的影响。

插文四.2 卢旺达的评估:一个最不发达国家的实例

在 2005 年 9 月的服务贸易理事会会议上,卢旺达介绍了该国服务贸易评估的结果,评估是在贸发会议协助下开展的。评估突出表明了该国的供应制约及法律、规范和体制框架的薄弱性。其他的关键问题包括:(1) 服务市场对整个经济和就业的贡献不大;(2) 该国服务贸易存在巨额逆差;(3) 大部分服务贸易是南南走向;(4) 服务业在经济中并没有发挥重要作用;(5) 卢旺达在乌拉圭回合作出的承诺并没有产生预期的收益(尤其是方式 3)。虽然正在对卢旺

达的服务经济开展一次深入分析，但卢旺达的体制能力低下和没有健全的规范框架表明，卢旺达当前所作的承诺与其服务业的国家发展目标并不一定相称。卢旺达强调，需要得到更多的援助以便提高供应能力，改善规范和体制框架，需要得到政策空间和灵活性，需要得到体制能力建设援助以便更有意义地参与服务贸易。

E. 《服贸总协定》规则

43. 一种应急保障机制可以使各国应对由于服务自由化而发生的进口激增及其他意料之外的动态，有利于作出调整，从而对更深层次的承诺有鼓励作用。关于应急保障机制的谈判涉及到庞杂的规范问题，在应急保障机制规则的可取性和可行性方面存在着意见分歧。应急保障机制需要在规则的灵活性(例如允许成员界定国家层次的各种概念)和严格性(例如严格的通知/透明度规定和“有限窗口”概念)之间找到恰当的平衡，以便为各个国家留有适当的裁量余地，既能援引必要的措施，又能避免发生滥用现象。

44. 关于补贴问题的谈判没有进展。成员们仍在讨论如何推进信息交流，以及这与探索关于具有贸易扭曲作用的补贴的定义之间的先后安排。国家对于服务业的支持显然是广泛存在的，这对服务贸易的扭曲作用不能忽视。需要特别注意的是，补贴在发展计划中的作用以及发展中国家在这个领域内的特定灵活性需要。

45. 关于政府采购，在谈判任务上成员们仍然不能达成一致，包括谈判权限(第八条)是否覆盖市场准入问题，而对于有关各项服务业谈判的 2004 年 7 月框架(暂停关于政府采购的讨论)的影响，也存在分歧。欧洲共同体提出制订一项关于政府采购的框架，但具体提到这方面提案的内容最终被从《部长宣言》附件 C 中删除。

F. 国内监管

46. 在过去的数月中，关于国内监管问题的谈判(按照《服贸总协定》第六条第 4 款的授权)取得了动力，国内监管问题工作组的成员商定了一系列未来纪律的“要素”。对于发展中国家的挑战是，既要保留国内政策灵活性，又要定出保证市场准入的清楚/具体的纪律。如果成员们能够力求避免对政府的监管权施加不当限

制，就能获益于一次全面的规范评估，深入了解各种类型的国内规章、其目标、此类规章的制定和实施。可尤其侧重于以部门为基础确定规章改革和自由化的速度和顺序，判断国内规章可能具有的扭曲贸易作用。

47. 规范评估可有益于发展中国家开展体制建设，加强规范和政策框架的努力，这些努力是在这方面为发展中国家所认明的若干主要挑战。从谈判者的角度看，这将有利于在为有关国内监管的未来纪律设计具体内容时作出知情的决定。较一般而言，如果能够保证重要的政策选择是以知情方式作出的，就还能缓解国内利益相关者对于未来监管纪律可能产生的影响感到的担心。

48. 对于发展中国家来说，留有发展灵活性是首要问题。可能需要加以注意的问题包括：承认发展中国家行使监管权的特殊发展需要；分阶段实行影响发展中国家服务业出口的法规；扩展实行未来纪律的时限；以及更大范围的能力和体制建设。

G. 影 响

49. 《香港部长宣言》提出了加紧谈判并最终扩展承诺所涉部门和方式覆盖面的指导意见。《宣言》通过提出方式目标、注重数边谈判和规定时间表等办法加快谈判速度。在此背景之下，必须确保实际谈判不会侵蚀《服贸总协定》和《谈判指导方针》所包含的灵活性、有益于发展的架构以及逐步开展自由化的概念。就增强发展中国家的出口机会而言，目前仍然缺少关于方式 4 和关于涉及发展中国家出口利益部门的实际进展。《部长宣言》对最不发达国家给予的特别注意应当转化为具体的发展成果，包括制订出给予最不发达国家特别优先地位的适当机制。

50. 按照《谈判指导方针》第 15 段审评取得的进展，可有助于落实《服贸总协定》的发展规定。同样，关于评估的多边讨论，包括国家评估的贡献，以及参照评估结果适当调整谈判(如《谈判指导方针》第 14 段所述)，对于实现发展收益至关重要。

五、结 论

51. 在适当的规范和政策框架内实现服务贸易自由化，预期将能通过提高效率、降低价格、增加选择和强化国内竞争为增强全球福利作出贡献。关于发展中国家服务贸易自由化对于发展的影响，所开展的评估研究为数有限。量性评估的结果

是不确定的。所开展的评估强调，需要对于发展中国家的改革和自由化进行一次成本效益分析。国家部门性研究的初步结果突显了服务贸易自由化影响引起的种种关注和问题。

52. 制订辅助政策和国内规范框架，是自由化生成以发展为导向的结果的必要先决条件之一。基础设施服务尤其如此，在这方面需要建立起公平和透明的竞争条件。服务业改革和自由化的分阶段开展和恰当顺序安排也是建立国内供应能力及其竞争力和效率的一个重要方面。除其他外，支持和促进中小企业、技术和创新、资本和融资准入、建设人力资源和确保基本准入的公共政策极其重要。研究表明，市场自由化可能会产生不同的结果，这取决于涉及到的服务部门和国家/区域。通过现有实证得出的结论是，用“一刀切”的办法处理服务贸易自由化是不恰当的。

53. 《服贸总协定》谈判可以带来一次机会，推进发展中国家在这个涉及其出口和发展利益的领域内的权益，尤其是在方式 4 方面的利益。需要加强评估工作，以便确保谈判能够反映发展中国家的发展政策目标，有利于实现《千年》发展目标，为所有各方带来一个双赢的局面。

-- -- -- -- --