



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/85
2 February 2007

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
第十一届会议
2007 年 3 月 19 日至 23 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

服务经济和服务贸易对发展中国家的增长和发展前景愈加重要。过去 20 年，各国的服务业对增收、就业、竞争力和外汇收入的贡献率大幅度提高。然而，服务出口集中在少数发展中国家。服务和服务贸易的潜力在多数发展中国家，特别是在非洲国家和最不发达国家远未实现。最近的研究表明，区域内服务贸易占发展中国家南南服务贸易的绝大部分。区域贸易安排在世界范围内激增，已成为今天国际贸易政策领域的突出特点。有关服务、投资、劳动力临时流动的条款在许多区域贸易安排中司空见惯。对发展中国家服务业的兴起，以及南北相互开放服务业市场对发展中国家服务业的影响需要认真评估。国内改革与区域和全球自由化的步伐及排序也很重要。应该鼓励发展中国家加强其分析、监管和机构能力，使它们能够受益于服务贸易。

* 本文件因处理延误而在上述日期提交。

一、全球服务经济的趋势

1. 服务经济和服务贸易对发展中国家的增长和发展前景，包括实现千年发展目标愈加重要。由于服务是各种经济活动的核心投入，所以直接贡献于基础设施建设、生产力增长和经济竞争力的提高。它们还通过提供必要服务和普遍获得起着重要的社会作用。服务经济在许多发展中国家仍处于初期阶段，有些发展中国家已成功出口服务，如旅游、运输、建筑、声像、计算机、信息服务，以及商业和专业服务，特别是模式一服务(跨境供应服务)和模式四服务(自然人的临时流动)。

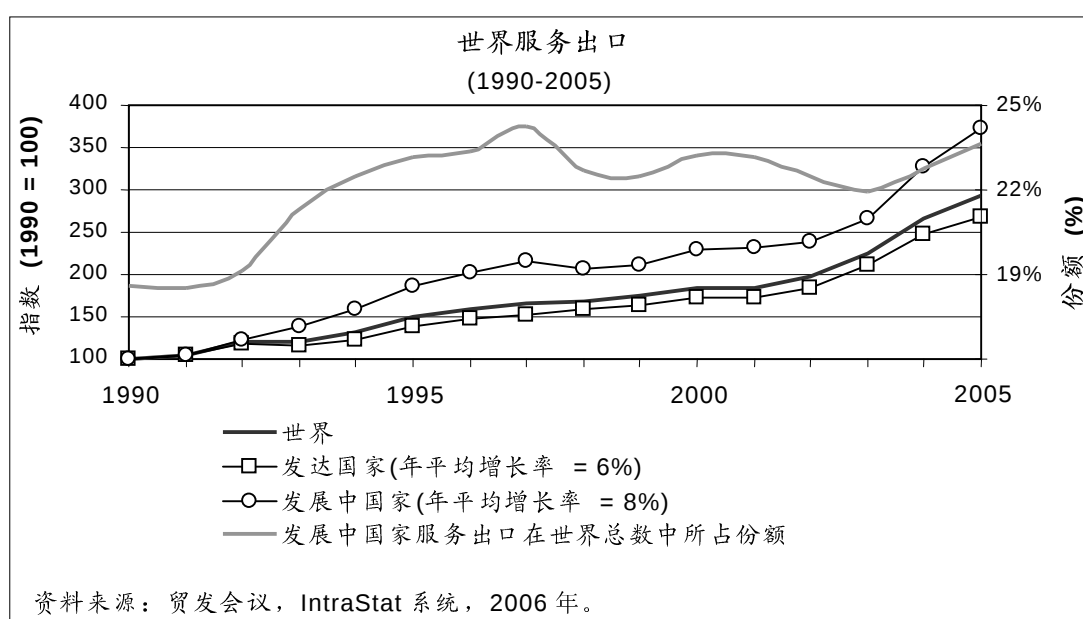
2. 多哈回合多边贸易谈判的目标之一是逐步实现服务贸易自由化。多哈回合谈判进展缓慢，似乎促使各国更加重视区域做法，在服务业亦如此。区域贸易安排在世界范围内激增，已成为今天国际贸易政策领域的突出特点。过去十年，这一趋势尤其明显。现有区域贸易安排不断振兴和扩大，新的北北、北南和南南双边、次区域、区域和国际贸易安排也在谈判和缔结之中，包括区域贸易安排间的贸易安排。已通知世贸组织的区域贸易安排达到 211 件。超过半数的世界商品贸易是在区域贸易安排下缔结的。关于服务，区域贸易的份额估计很大，但区域贸易安排对区域服务贸易的贡献仍有待于评估。

3. “新区域主义”具有更广的范围和影响，涉及对“边境内”措施的更多承诺，其中服务自由化是重要部分。在目前生效的 153 项区域贸易安排中，有 43 项是《服务贸易总协定》第五条下的服务业经济一体化协定。服务贸易自由化和更大合作是区域发展活力的主因。在这一背景下，发展中国家进入服务贸易需要时间，需要设计和执行适当的政策及规章，需要建设具有竞争力的服务供给能力。发展中国家应该通过多边和区域谈判获益于迅速增长的服务贸易，加速国家的全面发展。国内改革以及区域和多边自由化的适当速度和排序也非常重要。

经济趋势

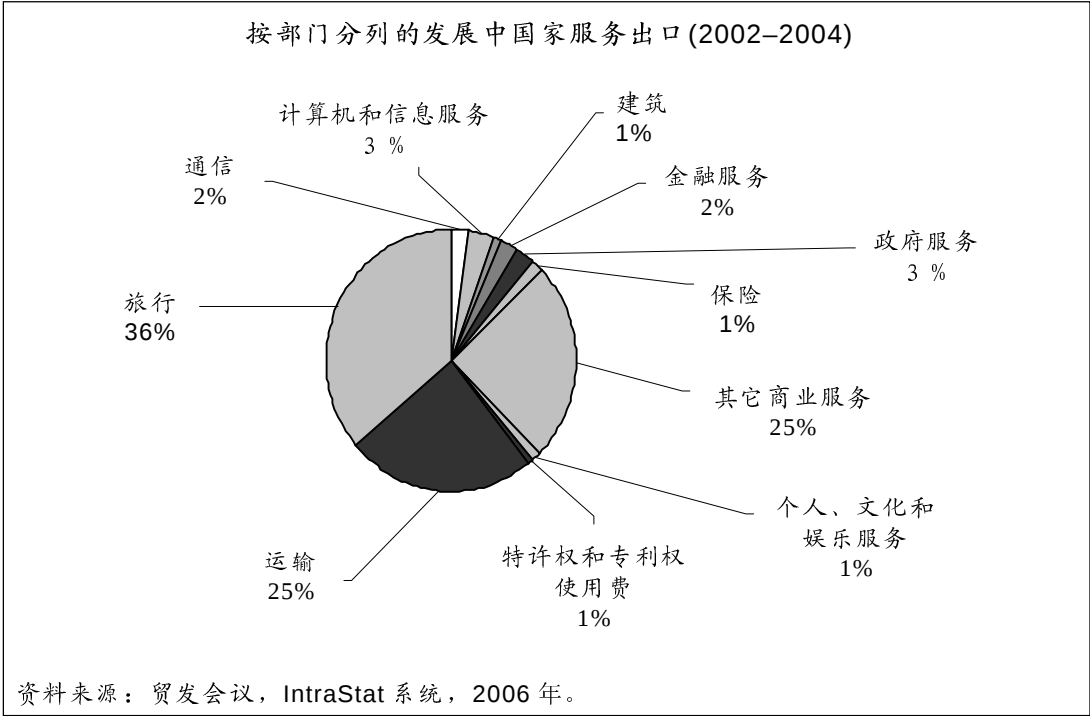
4. 过去 20 年，各国的服务业对增收、就业、竞争力和外汇收入的贡献率大幅度提高。自 1990 年以来，发达国家服务业占国民生产总值的份额从 65%提高到 72%，发展中国家则从 45%提高到 52%。现在发达国家服务业占从业人数的 70%以上，发展中国家占 35%左右。自 1990 年以来，世界服务贸易几乎增长 2 倍，达到 2.4 万亿

美元；在商品和服务生产全球化的背景下，外国直接投资流入存量增长 3 倍，接近 10 万亿美元。发展中国家的绩效超出了全球趋势——自 1990 年以来，发展中国家服务出口以年 8% 的增长率增长，而发达国家为 6%；它们在世界服务出口中所占的份额从 19% 提高到 24%。过去五年，世界服务出口年平均增长率进一步加速，发达国家和发展中国家的平均增长率分别为 12% 和 13%。

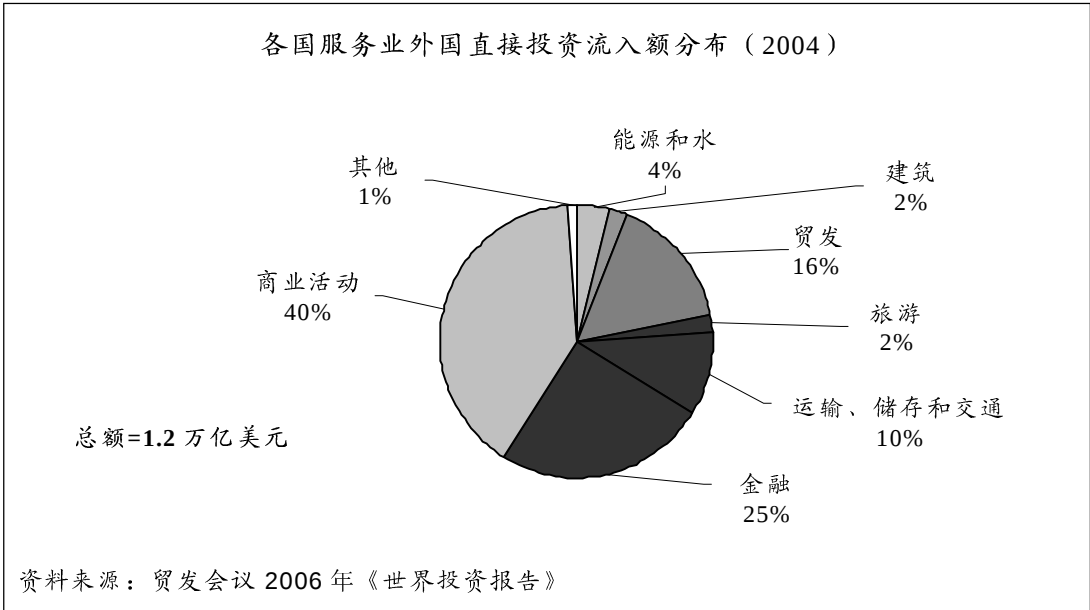


注：服务出口增长见左侧纵坐标，以 1990 年为起始指数。发展中国家在世界总服务的份额见右侧纵坐标。

5. 服务出口集中在少数发展中国家。亚洲发展中国家占有所有发展中国家服务贸易的 75%，非洲和拉丁美洲及加勒比国家分别占 10% 和 15%。一半以上的发展中国家服务出口源自于六个国家，头 15 个发展中国家服务出口商的服务出口占有所有发展中国家服务出口的 80%。服务贸易的潜力在非洲和最不发达国家还有待于实现。最不发达国家在国际服务流动中被进一步边缘化，它们在世界服务出口中的份额约为 0.8%。旅游和运输仍是发展中国家服务出口的主要部分，商业服务包括信通技术、金融和保险服务，现在约占三分之一。



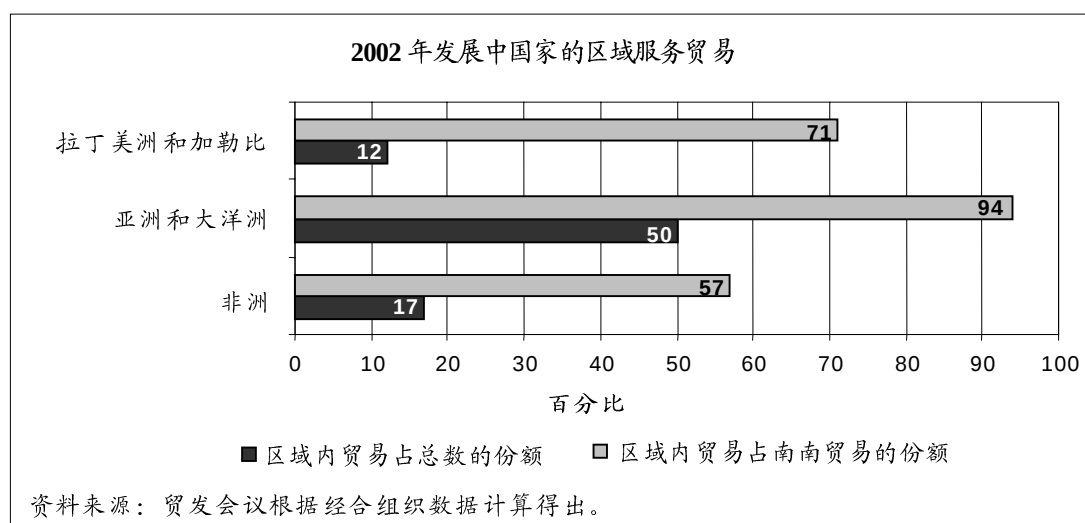
6. 流入发展中国家的外国直接投资仍以服务业为主要目标。发展中国家服务业外国直接投资的份额已从 1990 年的 35% 增长到 2004 年的近 50%。发展中国家服务业的外国直接投资目前约为 1.2 万亿美元，是制造业这一数额的二倍，占世界服务业外国直接投资流入总存量的 20%。



7. 发展中国家自己已成为这类投资的主要来源。发展中国家服务业外国直接投资来自发展中国家的数额已从 1990 年的 20 亿美元增加到 2004 年的约 300 亿美元。这些数额的一大部分是来自本区域，包括兼并和购买。2000 年和 2003 年，发展中国家服务企业购买中约有 40% 以上是发展中国家企业所为。尽管存在这一趋势，发达国家仍然是流入发展中国家的外国直接投资的主要来源。

区域趋势

8. 1994-2004 年期间，大多数南南区域贸易安排下的内部商品出口增长都超过其对世界其他地区商品出口的增长。例如，东盟区域内部出口的平均增长率为 12%，而其对世界其他地区出口的增长率为 10%。南部非洲发展共同体为 18% 和 5%，南锥体共同市场为 11% 和 8%。由于覆盖范围扩展到服务，区域贸易安排预计将产生更多的区域内部服务贸易。最近经合组织一项研究表明，区域内部服务贸易占大多数发展中国家南南服务贸易的大部分；在非洲、拉丁美洲和加勒比和亚洲，区域内服务贸易分别占南南服务贸易的 57%、71% 和 94%。区域内服务贸易在亚洲和大洋洲尤其重要，因为近半数的服务总贸易是流向该地区的。其他发展中国家地区的这一数字则低于 20%。



9. 对发展中国家而言，多数区域服务贸易是商业服务贸易，如货运、旅游，建筑和商业服务。然而，随着各国对传统上作为国家职能的服务业逐步实行私有化和自由化，服务贸易的范围以及服务贸易流动的规模将迅速扩展。

二、政策问题与区域贸易安排

10. 虽然各国缔结服务业区域贸易安排的动机各不相同，但有几个因素是显然的。第一，如果区域商品贸易自由化被认为是成功的，那么就可以鼓励各国将自由化扩展到服务业。第二，服务业自由化在少数参与者之间，特别是在发展水平类似、地域毗邻和文化关系相近的经济体之间较容易谈判，因为这类区域伙伴之间具有更大程度的互惠性，从而减少在多边谈判情况下可能出现的“搭便车”问题。第三，承认服务贸易对增长和发展的极大重要性，许多国家加速了区域举措，以寻找服务出口机会，吸引更多的投资。

11. 现有文献表明，优惠开放服务业比优惠开放商品领域更有可能产生静态和动态利益。区域贸易安排促进服务提供者临时流动的潜力尤其重要。在相互承认或统一专业资格和许可认证及技术标准、竞争和劳动力流动方面作出协调规定，可进一步改善各国的福祉。此外，区域服务贸易为国家企业提供了一个扶持性环境，可加速学习曲线，建设供给能力，增强国际竞争力。区域服务贸易还有助于就业，推动成长中的区域服务业和企业的发展。区域贸易安排可在服务供给上产生规模经济，有利于运输、交通和能源等关键行业的区域基础设施的发展。

12. 优惠与非优惠自由化相比更有好处，因为除其他原因外，非优惠可以使用户利用最具竞争力来源的服务。区域自由化往往被认为是向多边自由化的过渡，在面对全球竞争之前，有助于加强当地供给能力和监管效力。在开放服务市场中进行适当排序，可提供长期的能动收益。在这个意义上，区域贸易安排可成为多边自由化的“建筑砌块”。自由化的排序在隐没成本和资本密集型服务相关利益巨大的行业，如基础设施领域，尤其重要。因为在根据最惠国待遇非优惠开放市场之后，在优惠区域贸易安排下给予的临时特权可能阻止效率更高的供应商进入市场。

13. 发挥区域贸易安排特别是南南区域贸易安排的潜力，对发展中国家有利，可以增加国家服务出口，实现激励区域增长活力和发展区域供给能力及基础设施这一更大目标。其中包括建立合作机制，促进共享的区域基础设施、政策和监管合作

以及技能共享和能力建设。在一些北南区域贸易安排中，发达国家通过合作机制提供支持。还需要确保支持机制切实有效，特别是有效地建设供给能力。建立有效的合作机制，筹集机制所需要的资源，仍然是发展中地区区域讨论的首要议题。

14. 不同的区域贸易安排对服务业自由化采取了不同的做法。为评估区域贸易安排有效开放伙伴之间贸易的程度，必须审查协议下的服务体制和其他承诺，包括有关投资、劳动力市场整合、政府采购以及许可证、证书和资格承认的规定。此外，各种行业条例也与服务贸易自由化有关。所有这些规定的总体效应决定了服务贸易自由化的程度。

15. 区域贸易安排在以下方面采取了不同的做法：(一) 范围；(二) 自由化模式；(三) 承诺的深度；(四) 监管合作；(五) 其他领域的合作。关于(一)范围，现行区域贸易安排往往覆盖整个部门，但排除了航空运输、海运和声像服务等敏感部门。自由化可以采取渐进的执行期，尤其是对发展中国家而言(南锥体共同市场为十年)。有些协议分别对待投资问题(《北美自由贸易协定》之类的区域贸易安排、南锥体共同市场、欧盟)和人员流动问题(《北美自由贸易协定》)。有些具体部门法规也可能包含自由化的内容，如金融服务、航空运输、海运、陆路运输、电信、专业服务和模式四流动。

16. 关于(二)自由化模式，区域贸易安排一般实行“否定列表”或“肯定列表”的办法。在否定列表中，各国列出希望排除在不限服务进口的普遍义务之外的部门和供给模式，其余限制则须谈判取消(有时是“棘轮机制”，自动对协定下的新服务单方面自由化加以限制)。肯定列表是列出自由化国家承诺实行自由化的部门和供给模式。这一办法在理论上与否定列表提供同样程度的自由化，但在设计自由化承诺的范围和速度上具有更大的灵活性。《北美自由贸易协定》之类的区域贸易安排(如加勒比共同市场)、欧洲协定以及欧盟—墨西哥协定采用了否定列表办法，而欧盟—智利、东盟、南锥体共同市场、中美洲共同市场、日本—新加坡和美国—约旦的协定采用了肯定列表办法。服务提供者原产地规则协定对决定相对于第三国服务/供应商而言的区域服务自由化的水平和深度十分重要。

17. 关于(三)承诺的深度，国家的区域承诺以及区域贸易安排下的一般性和行业性纪律，将影响到区域贸易安排可能产生的有效服务自由化的程度。自由化承诺可能导致限制性措施的停顿或逆转。这一点十分重要，因为区域贸易安排可超越《服

务贸易总协定》为区域伙伴提供“优惠”市场准入条件的承诺。为促进有效的市场准入已列入了一系列措施，包括提高透明度义务。关于(四)监管合作，数量要求等国内监管措施也决定着自由化水平，因为这类要求常常构成了服务贸易，如专业服务贸易的重要市场进入壁垒。某些区域贸易安排还谋求统一和相互承认(南锥体共同市场、北美自由贸易协定(会计、建筑、工程)和加勒比共同市场)，但往往是按“尽最大努力条款”而为。区域贸易安排可能包含国家服务采购市场准入的承诺以及紧急保障措施、垄断和竞争政策方面的纪律。

三、区域贸易安排中服务自由化的经验

北北区域贸易安排

18. 欧盟是实行深入和深远一体化的范例。1957 年《欧洲经济共同体条约》规定服务贸易自由是四大自由(商品、人员和资本流动自由以及开业自由)的一部分。建立单一服务市场的进展与商品贸易相比有些缓慢。服务自由化是经由具体行业指示和欧洲法院的案例法逐步推进的(如金融服务、电信、自由职业、运输服务、邮政、港口和码头、能源)，但有些行业仍存在众多壁垒。能源和金融等部门在实施上遇到不少困难。2000 年，欧盟里斯本峰会要求取消跨境服务贸易壁垒，实现服务业单一市场。服务自由化预计将使国内生产总值增长 0.3-1.8%，就业增长 0.7%，将创造 250 万个新职位。

19. 欧盟在实行贸易自由化的同时，也在各项公共政策领域进行监管合作(有时是统一法规)。欧盟承认成员国有权谋求正当的公共政策目标，即使干预四大自由。

20. 欧共体条约没有将市场准入与国民待遇相区分，而这两项是《服务贸易总协定》法律构架的基石。所有“限制”，无论是否具有歧视性(如附加费用或延误)，都受到禁止。服务指令还在单一联系点要求和承认问题超越了《服务贸易总协定》。

21. 服务提供者的“模式四”流动被认定为“临时提供服务而不开业”，有关派遣工人的其他指令还规定这些工人通常不必申请资格承认。成员国必须确保，雇主在工作地点对被派遣工人给予成员国所要求的核心强制保护(最低工资、假日和最长工作期限)。这在执行上十分困难，仍存在歧视性要求(如几个欧盟——15 国对来

自新成员国工人的流动实行事实上的歧视或过渡期), 部分原因是担心当地工作机会因成员国工人的可能流动而受到影响。

走向欧盟内部服务市场

2004 年 1 月, 欧洲委员会提出了旨在建立服务业内部市场的指令草案。然而, 这份草案却受到了批评, 因为人们担心可能导致关键服务业(如社会服务、文化、教育、卫生)的“社会倾销”和商业化, 并限制成员国的管制能力。此外, 还担心这一草案将产生压力, 促使工资下调和劳动条件恶化。“原产国”原则也存有争议, 根据这一原则, 服务提供者可遵守其原产国法律, 而不是提供服务所在国的法律。此外, 也关切在社会和环境政策方面“竞相降低门槛”, 造成企业迁移, 增加失业, 侵蚀社会保护。经修订的指令于 2006 年秋获得通过, 将于 2010 年生效。最有争议的“原产国”原则将被“提供服务自由”条款取代。此外, 还取消了关于派遣工人的规定; 自由化也不会影响国家劳动法、刑法或社会服务。成员国可出于公共政策理由(如公共安全、社会政策、消费者保护、环境保护和公共卫生)自由维持限制, 但这些限制必须是“非歧视性的, 必要的和合乎比例的”。虽然经修订的指令覆盖了具有普遍经济利益的服务、商业服务以及对企业和消费者的服务, 但许多服务领域仍被排除在外(金融、电信、运输、港口, 保健和某些社会服务、与行使公共权力有关的活动、临时工作机构、博彩和音像服务)。

南南协定

22. 南南区域贸易协定是发展中国家逐步有序地融入世界经济的发展战略的重要内容。将服务纳入南南区域贸易安排的推动力在不断增长。贸发会议一直为这方面的谈判提供技术援助。

23. 在亚洲, 将服务业纳入南南区域贸易安排的推动力不断增长, 有些亚洲国家已成为制造业和服务业的全球动力源。大力发展支持制造业的区域服务能力致使服务出口增长。一项估计是, 服务贸易壁垒减少 50%, 将增加收入 680 亿美元, 比制造业减少类似保护的收益多一倍, 比农业自由化的收益高四分之一。东盟是首先

在亚洲发起服务自由化的，1995 年签署了《东盟服务业框架协议》。《南亚自由贸易协定》2006 年也列入了服务自由的内容。亚洲国家最近积极地与本地区内外的伙伴缔结双边区域贸易安排。

东 盟

《东盟服务框架协议》是按肯定列表模式拟定的，迄今为止其承诺集中于航空运输和海运、商业服务、建筑、金融服务、电信和旅游业。这些部门的承诺可定性为“超出《服务贸易总协定》”。《东盟服务框架协议》的长期目标是在所有成员国内取消所有四个服务供给模式的服务贸易限制。这是通过三年的谈判周期完成的。2005 年 6 月，四个东盟一揽子承诺缔结。自由化承诺还辅之以相互承认协议(专业服务，包括工程、会计、建筑、测绘和护理的相互承认协议)和基础设施发展等领域的合作机制。高度自由化的优先领域有“电子东盟”和保健服务；两者都预计放宽本领域专业人员的流动。模式四自由化的成就相当有限，承诺主要限于《服务贸易总协定》水平。《东盟服务框架协议》自由化的下一步是到 2020 年建立东盟经济共同体——也就是《2003 年巴厘第二协定》规定的商品和服务自由流动。一个高级别工作组建议：(一) 制定每个行业和第一轮的服务自由化目标和时间表；(二) 通过“东盟—X 公式”在 2020 年截止日期前加速具体部门的服务自由化；(三) 在 2008 年前缔结主要专业服务领域的资格相互承诺协议；(四) 进行能力建设。

24. 大多数亚洲区域贸易安排采取了《服务贸易总协定》的做法，包含了国民待遇、市场准入、交付模式和国内监管的规定。然而，与《服务贸易总协定》的做法也有显著的不同。例如，多数亚洲自由贸易协定，如东盟协定的国别承诺表是肯定列表方式，有些亚洲自由贸易协定采取否定列表方式(如大韩民国—新加坡协定和大韩民国—智利协定)。多数双边协定列有明确的服务条款，为主要服务部门单辟章节。印度—新加坡协定就有关于投资和服务的章节，详细阐述专业人员流动、空运和电子商务问题。鉴于菲律宾和印度拥有讲英文的技术工人，印度—新加坡自由贸易协定和日本—菲律宾经济合作协定都有关于自然人流动的详细规定。

25. 乌拉圭回合后，拉丁美洲和加勒比的区域贸易安排——加勒比共同市场、安第斯共同体和南锥体共同市场(但不包括中美洲共同市场)都采用了服务贸易自由化纪律。类似于《北美自由贸易协定》的双边协定(目前有 12 项)已遍及整个地区。

26. 安第斯共同体和加勒比共同市场在服务领域取得了显著进展。在安第斯共同体，1998 年通过的服务贸易自由化制度采用否定列表办法，设立了“停顿”的义务，并列出从过渡期到 2005 年完全实现自由化期间可维持的限制性措施清单。设立清单意味着作出重要的初始自由化承诺。玻利维亚时登记了 46 项措施，哥伦比亚登记了 75 项措施，厄瓜多尔登记了 74 项措施，秘鲁登记了 20 项措施。2006 年，服务贸易已完全自由化。除音像服务中的国家内容和对公共事业公司的要求外，安第斯国家取消了在清单中登记的所有措施。玻利维亚在 2009 年之前被给予特别待遇。安第斯的经验表明次区域一级的一体化进程比双边和多边迄今实现的进程更加深入，次区域初始承诺比《服务贸易总协定》的承诺和《服务贸易总协定》谈判的“给价”更宽泛。就国家待遇而言，它们已超出了哥伦比亚和秘鲁与美国的双边自由贸易协定中的承诺。

27. 南锥体共同市场采用了分阶段肯定列表办法。关于服务贸易的框架协议——《蒙得维的亚议定书》于 2005 年 12 月 7 日生效。初始承诺于 1998 年 7 月获得通过。从那时以来，已就具体承诺进行了六轮谈判，新的承诺被逐步列入国家承诺表。南锥体共同市场在增加承诺数量和提高透明度方面取得了进展，承诺现在已更加准确地反映市场准入和国民待遇的限制性措施。在《蒙得维的亚议定书》下通过的承诺超出了南锥体共同市场成员在《服务贸易总协定》下作出的承诺。然而，仅有初始承诺开始生效。南锥体共同市场的政府的采购制度也使用肯定列表办法，覆盖了商品和服务。

28. 加勒比共同市场在建立单一服务市场、开放资本流动和确保地区内开业权等方面取得了重大进展。成员国正在消除阻碍加勒比共同市场国民建立企业、调动资本和提供服务的现行限制。国家承诺表中不加限制的所有服务部门在 2002 年都已完全自由化。限制的数量大大减少，已导致服务和资本流动相当自由，开业权取得进展。区域内服务贸易自由化已超出了成员国在《服务贸易总协定》下作出的承诺范围和一些拉丁美洲国家缔结的多数北南协定的自由化水平。

29. 非洲国家发起了区域一体化战略，以克服融入全球经济的困难。主要协定有：西非国家经济共同体、西非经济和货币联盟、中非经济与货币共同体、南部非洲发展共同体。这些区域经济共同体预计将成为 2025 年建立非洲大陆经济共同体的“建筑砌块”。次区域的区域贸易安排不断增加，这些安排的统一和合理化已成为非洲大陆的重要挑战，53 个非洲国家中有 6 个加入了一个区域经济共同体，26 个加入了两个区域经济共同体，20 个加入了三个区域经济共同体，1 个加入了四个区域经济共同体。

30. 大多数非洲区域贸易安排旨在扩大区域市场，产生规模经济，通过区域合作促进贸易和投资，以强大的经济一体化刺激经济增长。尽管明示目标是消除人员、商品、服务和资本自由流动的障碍以及区域内居住和开业权的困难，但非洲区域贸易安排还有待发起服务贸易自由化议程。中非经济与货币共同体已建立了一个工作组，指导服务贸易框架的制定。南部非洲发展共同体的服务贸易自由化使命来自于共同体《贸易议定书》第 23 条，其中指出，服务贸易对共同体国家经济发展十分重要，需要采取政策和措施，在共同体内开放服务部门。该条还指出，开放需要根据共同体成员国的《服务贸易总协定》义务来进行。《贸易议定书》的服务贸易附件草案目前已交由共同体成员审议，也将使用积极列表办法。共同体的目标是到 2015 年实现服务贸易的实质性自由化。

北南区域贸易安排

31. 北南的区域贸易安排在不断纳入服务贸易。一些涉及美国和欧盟的双边协定都包含了重要的服务内容。它们的激增导致在双边区域贸易安排下广泛使用深度的区域服务自由化做法。非加太—欧盟安排等经济合作协定可能有助于发展中国家加强区域供给能力建设以及服务业基础设施和现代技术的投资促进活动。北南的区域贸易安排在设计上需要考虑真正成为有利于南方促进发展和减贫的文书。鉴于发展中国家的服务业正在兴起，向发展中国家服务业开放北南互惠市场的影响还需要认真评估。

32. 《北美自由贸易协定》已成为其他国家效仿的服务贸易自由化模式，包括通过与美国的双边区域贸易安排来实行这种模式。该协定包含了关于跨境服务贸易的综合条款，并单辟章节阐述商品及服务领域的投资、政府采购和商务人员流动，

所采用的否定列表办法常常附有“棘轮机制”。它还使用了宽泛的投资人和投资定义，订立了较高的开业权标准(如提出实质性开业前权利)，并阐述了国民待遇、禁止绩效标准、转移资金自由、征收条款以及投资人与国家之间争端解决等问题。类似于《北美自由贸易协定》的多数协定都包含有关金融服务、电信和电子商务的具体章节，列明商品和服务方面的各种义务。这类协定导致停顿或超出《服务贸易总协定》的承诺。此外，还规定了以下各种保留：具体措施和自由化承诺；豁免于最惠国待遇；国家的专有活动；数量限制；以及金融服务承诺的保留。关于政府采购的规定也在考虑保留。《北美自由贸易协定》已导致发展中国家市场大大开放。

33. 欧盟与发展中国家已存在或正在谈判一些双边区域贸易安排，如《欧盟与地中海协定》。这些协定效仿《服务贸易总协定》的模式，采用肯定列表办法，但没有单独的投资条款。《南非与欧盟贸易、发展和合作协定》规定加强服务业的合作，特别是加强银行、保险和其他金融领域的合作。

34. 非加太国家在参加谈判，力求不晚于 2007 年底与欧盟缔结“经济合作协定”，预计可能包括服务贸易自由化。服务占非加太对欧盟商品和服务总出口的三分之一。据估计，所统计的非加太的非洲出口约有四分之三进入欧盟。这表明欧盟对非加太服务出口的重要。在经济合作协定的谈判中，非加太国家将旅游业和模式四列为具有贸易和发展前景的关键部门。《科托努合作协定》也包含服务贸易，规定在签字国取消影响服务贸易的限制性措施，相互开放市场，加强该行业的管制和发展合作。尽管《科托努合作协定》没有规定明确义务要求开放服务贸易，但缔约方同意根据《服务贸易总协定》将合作扩展到服务自由化(第 41 条第 4 款)。服务自由化将是渐进的，原则上根据肯定列表进行，总体上以及在各服务部门和次部门适应非加太国家和有关地区的发展水平，也考虑其具体制约因素，同时实行特别和差别待遇、不均衡和区域“积极歧视”原则。健全的监管框架十分重要。各缔约方有权在自己领土内实施监管，引入服务供给的新条例，以实现国家政策目标。谈判将涉及特别保障机制。

35. 在经济合作协定的谈判中，将讨论模式四的改善问题。这是一个通过经济合作协定谈判可以为非加太国家带来更多市场准入机会的领域。应该指出，由于长期的单方面优惠，额外的市场准入机会在商品领域是有限的。为此，欧盟提出的办法，将自然人临时流动的范围限于“商务自然人”，包括关键人员、商务访问者和

公司内调动(经理、专家、毕业实习生、商务销售人员)。关于合同服务提供者和独立专业人员，拟议条款只是重申了缔约国根据《服务贸易总协定》所承担的义务和承诺。这可能限制未来经济合作协定的潜在利益。自由化承诺的形式和内容，以及非加太国家服务供给能力建设活动的排序和支持，都是需要审议的关键问题。

四、区域贸易安排与服务提供者流动

36. 区域贸易安排可成为与服务有关的个人临时流动的希望之途。它们可能促进各种技能的工人的流动。这一点很重要，因为世贸组织现有模式四的承诺在范围和深度上都十分有限，一般仅考虑熟练工人。正在进行的《服务贸易总协定》谈判中的“还价”，在发展中国家看来，对合同服务提供者、独立专业人员以及熟练和半熟练工人是不够的。虽然《服务贸易总协定》中的 70 件“还价”有一半提出了有关模式四的改革，但常常附加以专业和教育要求或行业拆分。

37. 有些区域贸易安排反映了《服务贸易总协定》的现有承诺，有些超出了《服务贸易总协定》，规定某些类别人员的普遍准入，并提供了额外自由化。各地区的区域贸易安排对待劳动力流动的方式各不相同，从劳动力充分流动到完全没有有效的规定。然而，许多区域贸易安排有待于通过加强模式四促进劳动力流动的承诺来实现其充分潜力。即使在最自由的协定中，也利用过渡期和对贫困地区的经济援助来缓解工人流动的影响。大多数区域贸易安排仍侧重于方便熟练工人的流动，没有超出《服务贸易总协定》模式四的承诺或吸引技术工人的单方面计划。便利人员流动不可能总是产生“提供服务权”。这取决于某些部门的现有自由化程度。此外，大多数区域贸易安排规定，工人流动条款不得高于国家一般移民法以及使用居住要求和相关许可证及签证的权利。

区域贸易安排关于模式四的处理方式

多数区域贸易安排包含劳动力流动条款，这些条款可分为以下五类：

- (一) 有些协定除有限的例外(如公用事业、公共安全和/或公共卫生)，允许劳动力充分流动(欧盟、欧洲经济区、欧洲自由贸易联盟、东部和南部非洲共同市场、澳新建议更密切经贸关系协定)；

- (二) 有些协定允许某些类别人员的市场准入(大学毕业生、专业人员、某些职业的熟练人员或工人), 包括服务提供者和/或将所有自然人/临时商业人员入境列为单独一章(加勒比共同市场、北美自由贸易协定、欧洲协定以及加拿大—智利、美利坚合众国—新加坡、美利坚合众国—智利、日本—新加坡的协定);
- (三) 有些协定使用《服务贸易总协定》的模式, 但附加了某些内容(如工作和劳动条件的共同条例)(东盟自由贸易区、南锥体共同市场、欧洲—地中海协会协定以及新西兰—新加坡、欧盟—墨西哥、欧盟—智利、美国—约旦的协定);
- (四) 有些协定不提供市场准入, 但便利进入(如便利商务旅游以及对某些类别人员免签证)(亚太经合组织、南亚区域合作联盟);
- (五) 有些协定没有劳动力流动或服务条款(中欧自由贸易区)。

38. 各国还在劳动力市场相关领域, 包括签证和移民政策方面实行区域合作, 以通过模式四推动服务的提供。例如, 《日本—菲律宾经济合作协定》(2006 年) 列入了保健人员流动的签证分配/配额承诺。

39. 有些区域集团采取了有关服务工人的具体举措, 如“南部非洲发展共同体区域框架”打算提出政策指南, 吸引和保留公共部门的卫生专业人员, 以扭转卫生部门人材外流问题。还有与移民有关的其他合作进程, 包括正常移民和高技能移民。有关机制有: 东部和南部非洲共同市场关于逐步放宽和最后取消签证要求的议定书, 以及人员、劳工、服务自由流动以及开业权和居住权问题的议定书; 在泰国—澳大利亚自由贸易协定下便利商务人员临时入境的合作, 如海外批准申请; 西非国家经济共同体实行了共同体护照, 从而取消了公民跨境流动的障碍。

40. 《北美自由贸易协定》便利四类人跨境流动: 商务访问者; 63 种专业人员; 公司内部调动的人员; 贸易商和投资者。任何缔约方不得施加数量限制或劳动市场标准, 作为公司内部所调动人员入境的条件。对为期一年和延期次数不受限制的签证不加任何限制。《协定》不改变成员国一般性移民规定或临时访问者在从业或提供售后服务方面须遵守许可和证书条例的要求。自 1995 年以来, 在《协定》

下进入的人数剧增，有 20,000 人持 TN 签证进入美国。2004 年，有 133,000 属于《协定》所列类别的墨西哥国民持临时非移民签证到美国工作。

41. 《安第斯服务协定》规定，成员国应便利提供服务包括专业服务的自然人自由过境和居住，也应便利其他成员国提供《协定》所列活动的服务公司雇员自由过境和居住。《安第斯劳工移民文书》就工人在次区域内自由流动包括服务业的自由流动提出了重要承诺。所有安第斯国民都有权在任何安第斯国家进入、居住和工作。因此，所有成员国对安第斯国民完全开放服务部门的就业。安第斯共同体目前正在制定许可和证书承认制度，以便使有关职业和行业的自然人自由流动成为现实。

42. 在南锥体共同市场，临时从业机制包括 2003 年通过的缔结专业机构间相互承认的框架协定的指令，预计将促进专业服务的自由贸易。此外，取消南锥体共同市场国民的签证要求和为临时服务提供者发放南锥体共同市场签证，是重要的动态。该签证允许自然人为提供服务进入和逗留最多为四年。它适用于经理和董事、行政人员、法律代表、科学家、研究人员、教授、艺术家、体育人士、记者、高级技师、专家和专业工作者。签证的发放不受任何经济需求标准的限制，并豁免国籍或工资平价比例的任何要求。

五、区域贸易安排下的合作机制

43. 实行区域服务贸易自由化的论点之一是区域机制更加可行。合作可采取各种形式，包括金融和人力监管合作、机构能力建设、贸易自由化和基础设施建设。具有类似发展水平、社会偏好和文化认同的国家之间更容易通过合作加深一体化。监管合作的好处在不同的资格条件、许可和标准(专业服务)或签证问题阻碍服务贸易发展的部门尤其明显。不过，也存在代价，如统一效果不理想产生的代价，这种代价不一定反映社会偏好和当地经济条件。

44. 多数合作举措涉及资格和标准的承认和统一，其中相互承认协议是中心部分。在欧洲，相互承认资格是单一服务市场的中心支柱。资格的承认先见于欧洲经济共同体条约，而后又通过 15 项有关学术和专业资格及技能转让的指令来加以实施。2007 年，部门做法预计将由自动承认资格、简化行政程序和加强合作的单一指令来取代。

45. 承认服务提供者的专业资格和登记程序是南南区域贸易安排的重要内容。东盟正在缔结专业服务的相互承认安排(如工程、会计、建筑、测绘和护理)。南锥体共同市场建立了专业人员临时从业机制,包括专业团体相互承认指令。安第斯共同体正在制定获认可行业的许可和证书承认机制。非洲区域贸易安排的统一计划也取得了一些成功:1999年南部非洲发展共同体驾驶证计划统一了整个地区培训、考核和许可制度,便利了运输服务。

46. 在北南区域贸易安排中,《新加坡—澳大利亚自由贸易协定》规定获承认的高等学校之间相互合作,允许转让学分和相互承认学术及职业资格。《协定》还单辟一章阐述教育合作问题,主要是:质量保证程序;在线和远程教育;初级、中级和高等教育体系;技术教育和职业培训;技术和职业培训的工业合作;教师培训和发展。

47. 合作还覆盖基础设施,包括金融服务(东南非共市债券担保计划、东南非共市黄卡计划、PTA 再保险公司(ZEP-RE));能源(如南部非洲能源联盟,旨在推行良好的经济、环境和社会做法,协调和实施区域质量供给标准);研究和开发(包括人力资源开发、如泰国与澳大利亚自由贸易协定)。东盟致力于加强和整合运输、能源和电信领域的基础设施(东盟高速公路合作、新加坡—昆明铁路连接、东盟开放天空安排行动计划以及泛东盟天然气管道网络)。东部和南部非洲共同市场也实施了一些便利服务贸易的计划,重点是运输(如航空运输自由化、共市承运人许可证、统一的轴重限值和车辆最大尺寸、统一的公路过境收费)。其他非洲区域贸易安排侧重于运输合作(如泛非倡议—逐步开放航空运输的 Yamoussoukro 决定)和商业服务,包括保险和物流服务,以便利于区域内贸易。

48. 许多合作举措以机构建设为重点。南部非洲发展共同体通过各种议定书,加强信息共享的体制化,并建立了一些新机构,如南部非洲电信监管机构协会(电信监管合作)、南部非洲区域旅游组织和南部非洲能源联盟。

49. 有些合作机制旨在建设供给能力。在北南协议中,《非加太—欧盟科托努合作协定》规定(或未来的经济合作协定将规定)在劳工、商务、销售、金融、旅游、文化、建筑和相关工程服务领域进行合作,以加强服务提供者的竞争力和增强贸易。还将采取措施,方便非加太居民/公民获得信息通讯技术。《科托努合作协定》的“发展战略”将提高企业特别是中小企业的竞争力,包括在私营部门发展、产品

开发和部门发展领域进行合作(如可持续的旅游业发展,南部非洲发展共同体与私营部门合作向外推销该区域)。泰国与澳大利亚协定力求支持和促进投资。

50. 欧盟执行了广泛的合作机制,包括行业(如运输、声像、电信)机制。它实施了各种计划,支持新成员国和潜在成员国在加入进程中通过欧盟的法律集成。Phare(法尔)计划目前适用于进入国和候选国,覆盖贸易服务各个领域,包括人力资源和机构建设(并辅之以投资),以及经济和经济融合措施。Phare 计划力求促进市场经济的运作,协助建设应对欧盟内部竞争压力和市场力量的能力。

六、服务贸易中区域主义与多边主义的联系

51. 区域贸易安排与多边贸易体系之间有着内在联系,发展中国家面临着从平等参与多边和区域进程中获得最大利益的特别挑战。在参加《服务贸易总协定》和区域贸易安排谈判时,必须考虑到各方面的联系和协调。这对发展中国家十分重要,因为它们同时进行各种谈判的行政和机构能力有限,确保各项协议之间的规则框架一致的能力也有限;它与经济强国相比谈判和讨价还价能力有限;它们执行国际规则的能力有限。区域贸易谈判众多,也可能转移多边活动所需要的人力和机构资源。

52. 世贸组织关于区域贸易安排的规则决定了服务领域区域贸易安排存在和运作的方式。《服务贸易总协定》第五条(“经济一体化”)设立了一般性最惠国待遇原则的例外,要求满足两个关键条件:第一,服务领域区域贸易安排在“部门数量、所影响的贸易量和供给模式”(不“事先排除任何供给模式”)方面必须覆盖足够的部门;第二,区域贸易安排必须规定在国民待遇方面“没有或取消几乎所有歧视”(服务贸易总协定第十七条),为此或(一)“取消现有歧视性措施”,“和/或”(二)“禁止新的或更具歧视性的措施”。这些必须“在合理的时间表内完成”。而且,区域贸易安排在设计上必须便利于成员国之间的贸易,不得提高对第三国服务贸易的总体壁垒水平。各国对第五条的关键要求存在着不同看法。

53. 与《服务贸易总协定》第五条与第二十四条不同,第五条载述了特别和差别待遇。当发展中国家成为区域贸易安排缔约方时,将根据有关国家的发展水平对履行上述两个条件给予一定的灵活性。关于南南区域贸易安排,缔约方的自然人拥有或控制的法人如符合在《协定》缔约方领土上从事“实质性商务活动”的要求,

可以获得较优惠待遇。何为第五：3(b)条的“灵活性”和“较优惠待遇”，各方有不同的解释。

54. 区域贸易安排规则的多哈谈判，力求“澄清和改善”区域贸易安排的规则，包括第五条，同时考虑到“区域贸易安排的发展方面”。结果可能影响区域谈判和各项协定的条件。区域贸易协定透明度机制于 2006 年 12 月获得通过。它的目的是改善商品和服务区域贸易安排的早期宣布、通知、审查和报告。

55. 最惠国待遇市场准入条件决定了区域情况下提供的优惠幅度，因为优惠待遇是根据最惠国待遇作出的限制功能。与商品一样，服务贸易的最惠国待遇自由化可能影响到一个区域贸易安排的此种“优惠水平”或“超出《服务贸易总协定》”的程度。因此，正在进行的《总协定》谈判可能影响到对区域服务贸易伙伴适用的此种优惠待遇范围。事实上，如前所述，有几个区域贸易安排已超出《总协定》的承诺(如金融、快递、销售和音像服务)。有时，各行业承诺的深度与多边请求预期的承诺相当或前者超出后者。然而，区域贸易安排也保留了各种限制和敏感性(如欧盟的音像服务；美国的海运和某些专业服务；许多国家金融业跨境贸易)。

56. 关于国内监管的《总协定》纪律正在谈判之中。在这方面，发展中国家将面临挑战，既需要保持国内政策的灵活性，又需要遵守具体纪律以支持出口市场准入机会，包括模式四的机会。为此，有些区域贸易安排列入了确保遵守未来《服务贸易总协定》纪律的条款，新加坡—美国的自由贸易协定就是这样的。

57. 与区域贸易安排特别相关的是《总协定》第七条下的相互承认纪律。该条涉及相互承认协定的条款和条件，所以影响到区域贸易安排设立和实施资格和标准相互承认及统一机制的能力。在这方面，出现了该规则如何影响区域贸易安排有关相互承认资格和标准的监管合作。《总协定》第七条要求相互承认协定的缔约方“给予有关成员国以适当机会谈判其加入问题”，“在给予承认时，不得在授权标准上对不同国家加以歧视”。在设计和执行区域的相互承认协定时，应该考虑这些条件。

58. 关于补贴、政府采购和紧急保障措施，不存在《总协定》的纪律，谈判正在进行，但迄今进展有限。因此，区域贸易安排成员更有机会采取它们认为适合区域情况的纪律和承诺。区域贸易安排在这些领域的规则制定方面似乎有所建树。多哈谈判中提出的新加坡议题越来越多地被北南区域贸易安排所采用，产生了关于开业权、投资或政府采购的纪律。《总协定》关于政府采购问题谈判的一些提案，汲

取了现有区域贸易安排政府采购条款中关于向国际竞争开放服务采购的规定。各种区域贸易安排在这些领域发起了区域承诺，它们可能影响世贸组织未来的纪律。

七、结 论

59. 区域贸易安排如果与多边贸易体系相吻合，可以扩展或加深自由化，创造机构、监管和供应能力建设、提高竞争力和发展基础设施的可行合作机制，进而从服务贸易中获得发展利益。然而，区域贸易安排也可能通过“意大利面碗效应”使贸易环境复杂化。南南区域贸易安排提供了一个平台，推动区域服务贸易，消除贸易和生产的瓶颈，建设供给能力，发展贸易和运输基础设施和网络。北南区域贸易协定有可能改善发展中国家在对其有出口利益领域和供应方式方面的市场准入机会，纳入各种合作安排。有效实施这些合作安排，可产生巨大的发展利益。鉴于发展中国家的服务行业正在兴起，需要认真评估北南相互开放服务业市场对发展中国家服务业的影响。

60. 确保从区域服务自由化和合作中获得发展利益，需要发展中国家设计和执行明智的国家监管框架及机构，为实现其总体发展目标认真落实国际承诺。对服务贸易的影响进行适当评估，对制定有关战略和政策，提高发展中国家服务贸易竞争力和利用区域贸易安排与多边贸易体制的双重好处十分重要。

61. 需要进一步研究发展中国家关于如何对区域和多边服务贸易自由化进行合理和相互支持的平衡的经验，以便通过联合参与全球和区域贸易协定，并通过对这些级别承诺的合理排序，最大限度地获得发展利益。还需要进一步加强发展中国家在区域一级的分析、监管和体制能力，包括加强区域一体化秘书处，改善服务方面的数据和信息。此外，也需要支持发展中国家努力评估服务贸易，设计能够支持其国家发展目标的适当监管框架和机构，建设具有竞争力的服务供给能力。

-- -- -- -- --