



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.20/2  
30 September 2002  
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

视听服务：增加发展中国家的参与问题专家会议

2002年11月13日至15日，日内瓦

视听服务：增加发展中国家的参与

贸发会议秘书处的说明

### 内容提要

视听服务是全球化的核心，同时又是各种文化的重要载体。少数一体化视听产品生产商在全球占据了支配地位，因此甚至连发展中国家中成功的电影和电视节目生产商也难以在世界市场上，甚至在其国内市场上进行竞争。正如卫生与贸易之间的紧张关系一样，在各国进行服贸总协定谈判时，文化与贸易之间的紧张关系也重新出现。为了使多边谈判取得进展，必须寻求一种均衡的办法来解决这种冲突。为此，可以制订一种针对具体部门的解决办法，例如一种附件、议定书或类似的具体文书。这种部门性文书可以与在世贸组织范围以外制订的其他国际文化文书联系起来。专家们不妨考虑为发展中国家视听部门制定最佳贸易和发展战略，以确保文化问题不与贸易问题发生冲突；在何种条件下发展中国家可以受益于这一部门的逐步自由化；区域一体化怎样才能推动加强贸易并确保发展中国家的均衡发展。

## 目 录

| <u>章 次</u>                  | <u>页 次</u> |
|-----------------------------|------------|
| 导言.....                     | 4          |
| 一、视听服务市场.....               | 4          |
| A. 电影和电视市场的结构特征.....        | 4          |
| B. 音乐行业.....                | 8          |
| 二、视听服务贸易的主要特点.....          | 9          |
| A. 贸易壁垒概况.....              | 9          |
| B. 文化与贸易.....               | 11         |
| C. 视听服务贸易对发展中国家的重要性.....    | 11         |
| D. 对视听服务部门的投资.....          | 12         |
| E. 人员的流动.....               | 13         |
| F. 市场的规模.....               | 13         |
| G. 政府的支持.....               | 13         |
| H. 区域合作.....                | 15         |
| I. 新技术和新标准的影响.....          | 15         |
| 三、视听服务在世贸组织.....            | 16         |
| A. 服贸总协定中有关视听服务的规定.....     | 16         |
| B. 服贸总协定和关贸总协定的重叠.....      | 17         |
| C. 正在进行的服务贸易谈判.....         | 18         |
| D. 可能与服贸总协定谈判有关的其他事态发展..... | 20         |
| 四、发展中国家的利益和关注的问题.....       | 20         |

## 一、导 言

1. 商品和服务贸易及初级商品委员会在其于 2002 年 2 月 4 日至 8 日举行的第六届会议上根据《曼谷行动计划》决定举行一次关于视听服务：增加发展中国家的参与问题专家会议。贸发会议和教科文组织共同筹备了这次专家会议，目的是确保贸易和与文化有关的问题受到适当对待和考虑。本说明着重论述的是作为视听行业的核心部分并通过电视和电台广播、电影、录像带销售和出租在国际上提供的各种服务及其媒体产品。人们承认所有这些领域里的知识产权的重要性，但与涉贸知识产权有关的问题需要专家们专门审议，因此本文不准备详细论述这一问题。

2. 本问题说明分析了全球视听产品市场的现有结构，指出了视听服务贸易的主要特点以及发展中国家切实参与视听服务贸易的前景。教科文组织一直在开创文化商品方面的工作，但应该承认，在服务贸易方面至今还没有国际上可比的统计数据，因此从各种来源汇编而成的本文中的数据仅仅用于说明问题。

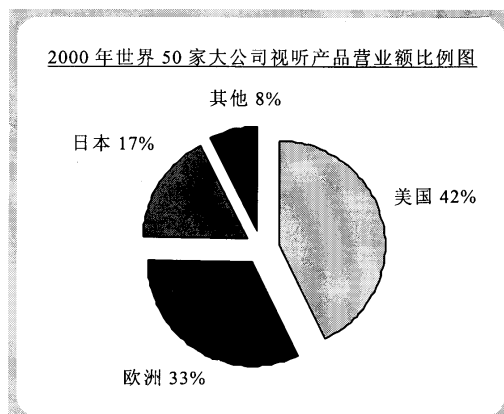
## 一、视听服务市场

3. 截至 2000 年，世界上视听服务收入的 92% 是美国、欧洲联盟和日本的视听公司的。1990 年代，媒体联合大公司取得了质量上的重大飞跃，实现了惊人的增长率，使它们成为巨大的视听产品帝国。主要媒体公司通过直接经营私人电视频道并通过向国内私人和公共电台和电视台出售其产品，加强了对世界各地电视市场的渗透。

4. 除了 9 个媒体巨头以外，还有处于第二层次的 60-70 个国家或区域大媒体公司，每年销售总额超过 10

亿美元。发展中国家里也有媒体联合大公司，保持特别强大的市场地位。发达国家和发展中国家的媒体联合大公司正在加紧努力在不同的市场，特别是在讲同一语言的国家里建立业务。

图 1



5. 视听服务的供应能力受到以下因素的影响：(a) 固定成本和沉入成本高，而边际成本低，这些给国内市场巨大的国家提供了一个有利条件，使它们能够利用规模经济效应；(b) 拥有天才和创造能力；(c) 外部效应、文化外部条件和对知识产权保护造成的市场失灵；(d) 数字技术发展对本行业各部分的重要性；(e) 特别对新的视听产品和服务来说，需求的不确定性及相关风险；(f) 法规基础和文化政策。

#### A. 电影和电视市场的结构特征

6. 广播电视公司和电影院经营人通常需要付一种执照费，才有权在一个特定市场上在一段限定的时间或期间内播送一部电影或电视节目。或者，广播电视公司可以选择共同资助一个节目，从而参与向其他广播电视公司出售播放权。出售有关商品越来越重要，某些巨片更是如此。在过去十年里，广播电视界发生了巨变，该部门成了新经济的支柱之一。随着技术革新使电讯、互联网和视听服务趋于集中，并为合并和合资企业开拓了新的机会，公共和私营公司争先恐后地采用新的媒体服务。

7. 在互联网和电信部门，对基础设施服务的过分投资给一些广播电视公司带来了严重的后果。一些大的媒体公司通过投资将节目编制与销售结合起来因而规模变得更大，经过这一时期，Vivendi 公司的余波可能会导致这些媒体巨头中间的分解周期。

8. 美国电影故事片的平均投资远远超过任何一部欧洲电影的预算。由于美国国内市场规模之大便于收回投资，美国影片仍然比在其他市场更具成本竞争力。电视节目也是如此，其制作成本也可以在国内市场上收回。因此，美国影片和电视节目对其他国家的销售价比拍制当地原版电视节目所需要的成本低好几倍。

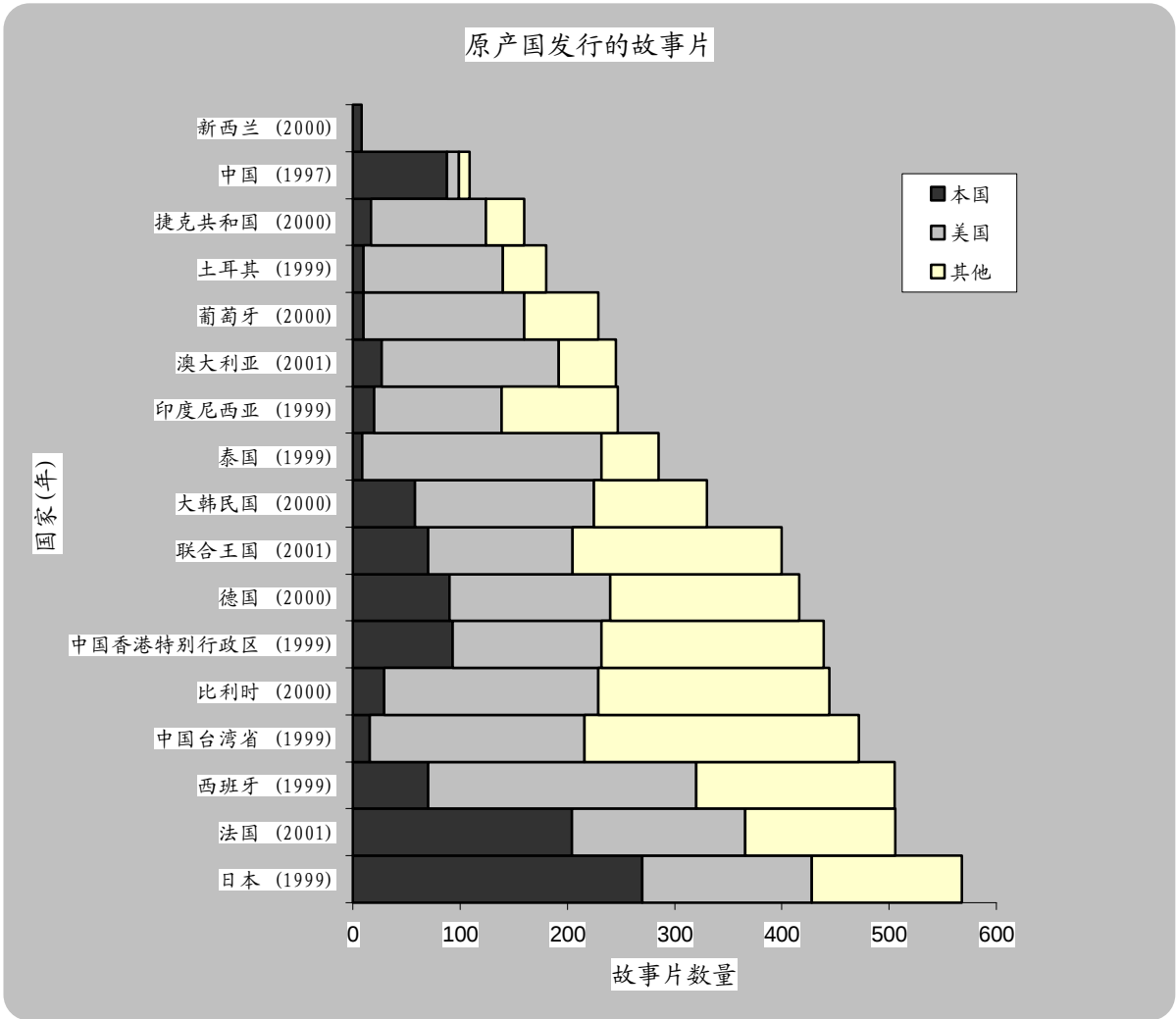
9. 2000 年，全球影片拍制量<sup>1</sup>为 3,540 部，美国影片拍制量增长了 21%，南美保持 93 部，东亚上升 2%，而印度由于政府采取措施向新的私人投资开放电影业而增长了 12%。联合王国和法国占欧洲电影拍制投资的 61%。联合拍制片占世界各国所有电影拍制的 8%，而欧洲联合拍制的比例最高，为 30%。美国在世界

---

<sup>1</sup> <http://www.screendigest.com/>。

市场上几乎没有例外地对故事片市场保持无可争辩的支配地位。正如图 2 所表明，在许多市场上，美国影片和电视节目占整个市场的一半以上。很少的例外情况是，印度、香港(中国)和尼日利亚能够形成其国内市场，并由于其市场规模，而能够在国内确保与美国产品的成本竞争力。

图 2



资料来源: UNESCO and Screen Digest, <http://www.screendigest.com/>.

10. 据估计，在 2000 年，不到 2%的非洲人看过一部非洲电影，这并不奇怪，因为这一地区在过去 90 年里拍制的故事片不超过 600 部。<sup>2</sup> 南非目前每年拍制两部故事片，是该地区的最大拍制国。美国电影占非洲市场的 70%，而非洲电影占其本身市场的 3%。最不发达国家尽管一致努力促进当地拍制和播放用于电视和录像的电影，但面临着严重的资金问题。作为其重点之一，最不发达国家旨在可以取得技术和有关投资的情况下确保电视广播的全国覆盖率。在一些发展中国家，电视是被国家广播公司控制的，只是到了最近其中许多国家才开始考虑或实行电视广播私有化。

11. 电影和电视节目市场上经营者的某些经营惯例引起了对可能的反竞争行为的关注。对下列措施的经济影响应该进一步研究：

- “窗口”分销制度，可按顺序分阶段(窗口)发行电影、录像和电视节目，因而可逐步向不同市场转售产品，而很少增加成本。
- 价格歧视，有时被比作倾销，因为拍制的最初成本已经基本上在本国市场上收回，而在外国市场上的要价与拍制实际成本没有多大关系。
- 目的在于加强分销窗口的对电影、录像和电视节目的平行进口限制，这种限制也用以支持多数电视和电影计划的融资结构和经销权的评价。
- 国际节目销售中的限制性商业惯例。例如，许多国家为本来相互竞争的企业为从事集体出口销售成立和经营行会规定了有限的反托拉斯豁免。
- 电影发行人规定的最短上映期，这可能迫使较小的放映商放弃某些电影，从而降低其商业活力。
- 产出交易，即发行人要求电影院经营人或广播电视公司购买发行人或制片人今后的所有或部分产出，而不是随着发行单个购买节目。
- 国际发行人规定的搭配订购或捆绑电影和电视节目，即不太受欢迎的产品与受欢迎产品捆绑在一起。

---

<sup>2</sup> A. Joffe and N.Jacklin,“SME development and employment in the cultural sector in the SADC region:The film and TV industries in the SADC region”,report prepared for the ILO,November 2002.

- 主要发行人规定的“专映”期，即电影院在一天/一周的不同时间里不得放映不同电影，这对于独立的小放映人是特别沉重的负担。
- 电影合同中的拒绝供片和独家经营条款，即发行商可以拒绝向两家竞争的电影院提供可能风靡一时的电影的头轮拷贝，除非增加的观众足以超过收入分享造成的租金损失和拷贝的额外费用。在这种情况下，独立的发行人往往会失利，因为等到他们租用电影放映时，需求已经减退。

B. 音乐行业

12. 音乐行业包括制作、复制和传播录音、现场表演、广播、出租、通过电缆或卫星转播等等。它涉及作曲家、流行歌曲作家和音乐表演者，以及代理人、管理人员、推销商、音乐出版商、录音公司、版权费代收机构和各种其他服务提供者，例如演播室业主以及音乐用户和个人消费者。最近几年来，世界音乐产品销售额一直停留在 1990 年代中期的水平上，约为 400 亿美元，正如图 3 所表明，世界市场的 80%是被美国、欧洲和日本的主要跨国公司所控制。<sup>3</sup> 全球音乐行业目前正面临着一系列压力，急剧地改变音乐的制作、发行和消费的方式。主要促成

图 3

| 地区或国家 | 1995 年大公司对音乐市场控制(百分比) |
|-------|-----------------------|
| 欧洲    | 80                    |
| 美国    | 72                    |
| 拉丁美洲  | 66                    |
| 日本    | 56                    |
| 东南亚   | 34                    |
| 中国    | 20                    |

资料来源：里昂政策研究所：2001 年 10 月 25-28 日里昂亚欧研讨会报告：新经济中的音乐行业。

---

<sup>3</sup> Alonso Guiomar, Arizpe Lourdes. ‘Culture, globalization and international trade’. Background papers, Vol. I Human Development Report 1999.

因素是正在改变的需求模式；录制行业的结构，因为该行业多年来一直被大公司所支配，因此独立的录制商在这种环境下越来越难以生存下去；盗版和版权的实行；另外还受电子商务和新的数字环境的影响，但这也为音乐行业提供了取得商业利润的机会。最近的市场趋势反映了成熟市场的增长放慢，而东欧、拉丁美洲、亚洲、非洲和中东的增长加速。音乐开支的增长是与人口的收入增长直接联系在一起的。然而，发展中国家音乐市场扩展的主要原因是对美国和欧洲音乐的需求的增长。尽管发展中国家的歌手取得了一定程度的成功并在国际市场上得到认可，但这种成功的商业化没有反映在发展中国家的贸易顺差中。

## 二、视听服务贸易的主要特点

13. 国际视听服务贸易涵盖制作(包括加工和最后处理)、发行(包括广播)和展销电影、电视和电台节目以及音乐录制品。另外还包括所有经营人出售广告时间。

14. 在贸易中，视听服务部门有别于所有基础设施服务，而更接近于传播网，只是内容有所不同。视听服务产生了许多对外服务内容，即教育影响、与商品市场的联系和推动某些出口，特别是旅游业。在这一方面，美国成功地在全球市场上确立了其领导地位，而美国公司的质量和规模是世界上任何其他国家所无法比拟的。这些公司通过控制发行网实行进一步的扩展并分担风险，因此在综合市场上日益扩大，还加强了美国的支配地位。规模经济使美国能够成为最具竞争力的供应者，提供廉价和具有吸引力的产品。由于在视听产品贸易中，文化、经济、社会和政治方面纠缠地交织在一起，世界上其他国家由于这种成功和文化出口可能对其社会产生的影响而受到挑战。一些国家作出了反应，采取了确定当今这一领域贸易政策的政策措施，这一方面将在下文中讨论。

### A. 贸易壁垒概况

15. 贸易的每一个阶段都可能产生一些妨碍外国视听产品的壁垒。制作阶段的典型壁垒包括要求在当地拷贝电影，才能够在国内放映，以及在当地配音和打

字幕。此外，一些国家要求外国制片商从当地专业人员中招聘至少部分演员和工作人员。

16. 在电影发行方面，外国所有权往往受到限制，甚至完全被禁止。另外还利用配额或进口许可证来限制每年进口的外国电影的数量，对所有外国电影的汇款可以实行年度限额，在具体的审查和批准外国电影方面以及预先审查的质量检查和有关费用方面，这些作法可能区别对待，而有利于国内制作。例如加拿大禁止外国收购国有电影发行公司，并对外国投资附加条件，例如只允许各公司销售其本公司的专属产品，或者要求它们将其在加拿大取得的收入的一部分重新投资。然而全球一级对竞争最有效的壁垒是设在美国的大制片厂推行的制作和发行的纵向一体化，因而控制了资源和市场准入。

17. 就录像出售和出租而言，对于录像出租机构的运作可能在总目录的百分比方面规定当地含量要求。此外，正如德国青年保护局对数字化视频光盘编索引一样，一种特别收看率制度使得必须进行当地复制和发行，而不是对产品进行成本效益比较高的区域发行。

18. 所有各洲多数国家的电视节目制作制度都限制不是当地拍制公司拍摄的节目。有时，只有当公司是国民所拥有时才被定为当地公司。配额制度可能用来要求为当地或地区拍制保留一定百分比的节目，并对所有电视经营人实行一刀切的作法。对黄金时间可能专门实行更严格的配额制，对电影、动画片和通俗音乐可能实行不同的配额。对各种电视经营人的当地节目的配额可能有所不同；例如专门电视、有线电视经营人和直对住户广播可能在每个频道播送的外国节目的数量或这种频道在所有频道中的数量的最高限额方面受到配额限制；外国广播的卫星转播可能限于所有广播频道的一定比例。在澳大利亚，付费电视频道上的戏曲节目占节目表的 50%以上，这些频道必需将其节目预算的 10%用于新的澳大利亚戏曲节目。除了电视播放时间限制以外，对地面广播网和经营的外国投资可能受到限制或禁止。许多国家对所有网络经营人或专门有线电视经营人和节目提供人以及卫星广播公司坚持实行外国所有权方面的限制。例如，在美国，电视广播的外国所有权被限制在 25%。

图 4

2001 年南部非洲发展共同体地区电视节目中的当地含量

| 国家      | 安哥拉  | 博茨瓦纳 | 莱索托 | 马拉维  | 莫桑比克 | 纳米比亚 | 南非    | 斯威士兰 | 坦桑尼亚  | 赞比亚 | 津巴布韦 |
|---------|------|------|-----|------|------|------|-------|------|-------|-----|------|
| 当地含量的比例 | 63   | 60   | 无   | 8-25 | 60   | 30   | 35-55 | 无    | 75-90 | 无   | 50   |
| 广播时数/天  | 17.5 | 3    | 1   | 24   | 无    | 24   | 24    | 24   | 无     | 7   | 18   |

资料来源: A.Joffe and N.Jacklin, SME development and employment in the cultural sector in the SADC region, 2001。

19. 同样，在电台广播中也实行了当地含量要求，例如在法国和加拿大，此种要求对于私营和公共、付费音频或有线广播各有不同。

20. 对于电影院，往往实行影院上映配额。这种配额可能要求每年在一定天数里或按照上映的外国电影的一定比例放映当地电影，或者象意大利一样可能要求给当地或地区拍摄的电影留一定百分比的座位和银幕。有些欧洲国家承认，电影院所有权集中及其与电影发行的纵向一体化已经成了一个问题。为了解决这个问题，有时对向电影院优先提供欧盟拍摄的电影的发行商给予优惠。

## B. 文化和贸易

21. 上述情况反映了这样一种现实，即多数国家在视听部门实行的措施的目的在于保护其文化特性，这表明，文化和贸易政策目标往往是相互冲突的。视听服务被视为社会、政治、经济和文化考虑的一种载体，但也是确保多元化和民主等其它社会价值的一种工具。由于这些服务的双重性质，我们必须了解逐步自由化的好处。如果各国不相信它们的具体承诺可以解决非贸易方面的问题，就可能不愿意进行视听部门的进一步多边谈判。贸易应该满足支持国内内容和文化多样性的需要。

## C. 视听服务贸易对发展中国家的重要性

22. 世界上各区域许多发展中国家都成了电影和电视节目的区域和全球出口国。然而，发展中国家历来是这一部门全球贸易的新手，而且它们可能得到的好

处往往是有限的，因为它们面临着既定的全球市场结构和各国的管制条件，而这种结构和条例主要是美国与欧洲国家之间的贸易紧张关系的产物。另一方面，较不发达国家中的多数人的日常生活受视听服务部门的影响极小。他们需要得到本国政府的支持并需要有机会产生文化并维持其文化生活。那么如果视听服务贸易仅仅影响到其社区的少部分人，为何对发展中国家很重要？经验表明，例如，在商业性音乐行业繁荣并属于当地社区的情况下，钱财就会流入基层，并将支持文化产品的进一步发展。当地音乐商业化往往可以开始于为进口音乐创造基础。然而，到了一定时候，外国产品的进口可能不再有利于一国本身的文化，而会产生排挤作用。为了减轻这种影响，应该在国家一级，如果可能，在国际一级制定政策文书。

#### D. 对视听服务部门的投资

23. 在吸引投资这一总的范围内，一些国家在视听服务领域采取具体部门政策。在多元化社会中，一般是在维护多元化和防止媒体集中、同时为独立制作商及其产品保留一席之地的条件下，促进对视听服务的投资。在外国投资方面，各国的不同战略产生了类似的结果。加拿大成功地保护了其本国的行业，在允许外国投资方面采取了一种谨慎的办法，努力确保对视听服务业的一些投资是加拿大人的投资。德国的情况不同，它坚持一种投资开放体制，但两个主要国内经营者——Betrelsmann 和 Kirsch Group(直到它最近破产为止)控制了 90% 的电视市场，而没有遇到外国投资者的任何新竞争。

24. 由于对视听服务市场上的外国投资极少，多数发展中国家不得不寻找其他办法打入国际市场。它们需要克服的主要问题是传播其产品并找到资金。根据塞内加尔的经验，其方法之一是，让本国音乐家与来自美国或欧盟国家的国际著名歌手签订联合制作协定。这种办法使他们能够了解如何进入发行渠道，帮助他们在国际上成名，并销售他们自己的录制品。此外，当地银行变得较愿意向音乐家贷款，因为银行不再认为他们是一个高风险群体。

## E. 人员的流动

25. 艺术是可跨越许多国家的边界较自由流动的少数职业之一。然而，与贸易有关的自然人的流动不仅仅是聘请外国导演、演员或类似的专业人员。必须确保在外国拍摄电影的所有工作人员都享有市场准入。尽管各国通常提供优惠待遇并免除移民法的通常适用，但似乎没有建立一种国际机制来确保创造性视听服务行业的人员不受阻碍的流动。世贸组织谈判在争取发达国家对各种服务提供人员的流动作出承诺方面仅仅取得了有限的成功。

## F. 市场的规模

26. 美国电影业的成功部分归功于其规模和在国内收回制作成本的能力。这种结构差别使它能够以任何其他国际制片人目前无法抗衡的价格提供产品。制片成本和发行价值之间似乎没有多大关系。对于在同一市场上与美国制片人竞争的第三国制片人来说，它们需要从国际市场上的销售收入中来弥补其投资，这种状况造成了一种条件悬殊的竞争。即便在音乐行业，发展中国家的音乐家虽然可以在当地录制其节目，但也需要必须从国外赚钱收回投资，因为就购买力而言，国内市场太小。市场的规模可以决定一国发展其视听服务行业的能力，包括其出口潜力。为旨在提供国内/当地文化产品的当地制作保留空间，这是符合所有国家的利益的。可能需要在国家一级以致在国际一级采取措施，确保为地方制作保留空间。问题是确保这些措施不至于变成保护主义，并确保在这种条件下促进当地制作实际上推动保护国内文化。

## G. 政府的支持

27. 欧洲模式是以对公共广播的补贴和许多欧洲国家对它的重视著称的。欧洲联盟媒体强化资助方案旨在向该行业提供培训，促进其发展，促进欧洲电影和视听产品的发行和销售，其 2001-2005 年期间的预算为 4 亿欧元。它得到欧洲委员会和欧洲投资银行新的金融手段的支持，它们向该行业提供资金援助和更多一般支援。后者用于资助中长期投资、加强资本并向中小型企业提供担保。5 亿多欧元将用于满足私人 and 公共基础设施需要。然而，将补贴同对美国电视节目和电影制

作的预算拨款相比较，从贸易角度来讲，就不太重要，而重要的是这一问题正在受到注意。这些补贴是大量的，但直接损害贸易竞争的后果并不严重。这些补贴在培训方面将具有重要的效益，而许多发展中国家也可能是如此。

| <u>国 家</u> | <u>2001 年， 公共资金</u> |
|------------|---------------------|
| 南非         | 1,500,000 美元        |
| 津巴布韦       | 600,000 美元          |
| 纳米比亚       | 500,000 美元          |
|            | <u>1996 年， 公共资金</u> |
| 阿根廷        | 53,400,000 美元       |
| 智利         | 900,000 美元          |
| 哥伦比亚       | 110,000 美元          |
| 墨西哥        | 2,500,000 美元        |
| 委内瑞拉       | 5,300,000 美元        |

提供补贴的目的是促进创造力，发展必要的技能，包括管理技能，并确保提供各种文化产品。对视听产品制作和发行过程的补贴主要是为了支持小型欧洲公司，否则它们就无力以适当的方式销售其本身的产品。这实际上表明，努力促进本国行业的那些发展中国家的政府机构应该承担责任。然而作为发展的一种主要工具，补贴具有其局限性，特别是因为许多发展中国家首先需要取得新的技术，而在这一方面，补贴可能不太有效。税收和关税等其他手段至今似乎没有发挥任何重要的作用。由此看来，在为国内行业创造空间方面，法规仍然比补贴更重要。在这一方面，对公共电视广播的资助可能保持其合法性。公共广播不应理解为国家广播，因为国家广播可能会遏制发展。实际上，随着卫星电视的作用日益加强，多元产品可能会面向所有观众，因此国家广播不将再有任何地位。同时，电视广播的私有化并不排除保持公共电视的必要性，正如在多数欧洲国家里，公共电视广播仍然是骨干。发展中国家不应该简单地将公共广播改成私有电视广播，而应该通过区域合作和对区域制作的支持努力加以改进。

## H. 区域合作

28. 一个有趣的问题是，区域合作和一体化是否可有助于克服个别市场规模的限制。欧洲联盟利用建立“欧洲视听服务区”来协助欧洲视听服务行业发展并加强其国际竞争力。南非正在为在南部非洲发展共同体地区里立足创造最低限度的必要条件，因为在该共同体里，视听服务被定为区域一体化的优先部门。这种经验将表明，欧盟的办法是否可以作为南部非洲发展共同体各国的典范。然而欧盟没有建立一个单一的文化市场。有时，合乎其他欧洲国家的视听产品与美国的视听产品相比，欧洲消费者可能更容易接受后者。对于较弱小的发展中国家来说，只是区域一体化和合作可能还是不够的。国际市场应该通过在发展中国家建立伙伴关系并创建发行渠道与发展中国家中最弱势和最不发达国家的市场联系起来。区域一体化可以创造必要的空间和领域，以便营利性交流产品并发起其他合作性合伙企业和交流。但由于涉及额外费用，包括即使在欧洲也没有单一的标准而带来技术壁垒造成的费用，一些发展中国家打入国外社区看来在商业上是不可持续的。

## I. 新技术和新标准的影响

29. 电子商务和信息与通讯技术的发展无疑推动了贸易增长。在区域网络上交流视听资料使得创作人员有可能同时和瞬间在不同地方创作，因此可以更多地交流产品。但如果有些国家由于某种原因而没有卫星上行线路或没有取得最新的计算机软件等，就会被排除在这种连锁生产线之外。特殊市场在国内市场上开放，例如为少量观众服务的专门电视台，增加电台收听，下载音乐——这些因素似乎为发展中国家的产品打入发达国家市场提供了更好的机会。技术正在对视听产品市场的各种部门产生不同的影响，发展中国家在这一方面的敏感性也不同。令人感兴趣的是，采用新的技术以后，对新的装置和技术的投资和开支日益增加，而给内容开发留下了较少的资源。此外，发达国家和发展中国家政府可能必须协助这一行业的某些部门适应新的数字环境。技术也对法规产生了影响，使得更加难于制约并使得有必要确定最合适的工具。特别是在趋同的电视和因特网的环境中。这也使得人们关注发展中国家难以控制其视听产品空间以避免其电视节目编制方面的政策受到损害。新的宽带技术可能会对许多国家采用的电视节目编制配

额系统提出挑战。在数字环境文化法规方面可能需要采取一种新的办法来促进视听产品中的当地含量。

30. 与此同时，新的技术正在加强采用不同标准的趋势。甚至欧洲也没有就单一的视听技术标准达成一致意见。有些技术标准是历史上形成的，而有些标准在采用时显然是考虑到了商业利益，最终导致市场分割并成为商业战略的一个重要组成部分。此外，新的标准可能要求采用适当的技术，而这种技术在标准制订和采用国家往往，至少是最初就具备的。另一方面，不同标准可能会影响到按照不同标准分割市场的供应能力。美国最近在采用电视广播新数字技术标准方面遇到了困难，这表明政府应该在这一方面发挥重要作用。

### 三、视听服务在世贸组织

#### A. 服务贸易总协定中有关视听服务的规定

31. 视听服务属于世贸组织《服务协定》的范畴，在《服务贸易总协定》服务分类 GNS/W/120 中作出了规定。后者包括部门 2 “通信服务”的第四次部门的以下服务：“D 视听服务：a. 电影和录相带生产及销售服务(CPC 9611)，包括推销和广告服务；电影放映服务(CPC 9612)，包括录相带放映；广播电视服务(CPC 9613)，包括综合节目；d. 广播电视传送服务(CPC 7524)；录音(无 CPC 编号)；f. 其他。”另一方面，电影院的所有权可归入“娱乐、文化和体育服务”，而录相带出租店的所有权可归入“零售服务”。

32. 在乌拉圭回合服务谈判时，对服贸总协定的概念对视听服务的适用性进行了审查。当时在将“文化例外”纳入《服务协定》的建议方面产生了严重分歧。欧洲共同体提出了一个视听服务部门性附件，旨在确保世贸组织成员保持其根据产地区别视听产品的权利，即对最惠国待遇原则的减损；该附件本来允许放映时间等数量上的限制并允许实行地方含量要求或向当地提供的服务提供补贴。发展中国家原则上赞成起草一份附件，并确认有必要根据文化价值观规定例外情况。它们还承认，服贸总协定第四条规定的市场准入及其服务的国民待遇将取决于其他因素，例如，它们切实地参加共同生产的协定。回顾服贸总协定的历史，视听服务可能是谈判中最敏感和最复杂的部门。实际上，这一部门的谈判使世贸

组织一些最新的成员的加入推迟了一年。在乌拉圭回合结束时，欧洲共同体提出的关于服贸总协定中的“文化例外”的上述建议引发了一场严重的危机。美国加以拒绝，欧盟、加拿大、印度和许多其他国家简单地援引最惠国待遇视听服务豁免，并没有计划在这一部门作出承诺；实际上，这一部门是服贸总协定各种办法中承诺最少的部门。文化例外出现在区域性(例如北美贸协)和双边(例如加拿大—智利)贸易协定中。这一结果表明，许多国家对将文化作为一种商品表示关切，并在一定程度上表明其维护其本国文化的意愿。

#### 框 1

##### 服贸总协定的关键概念

服贸总协定涉及以下列四种供应模式进行的贸易：(1) 跨界供应(一个国家的供应商向另一个国家的消费者提供的服务，例如直接向国外播放电视节目)；(2) 国外消费(消费者或其财产在另一个国家取得一种服务，例如在国外某一个地方拍摄电影)；(3) 商业存在(通过对外投资建立临时或永久性的机构，例如在国外联合拍摄一部电影)；(4) 自然人的存在(非永久性地前往国外提供服务，例如一组外国电影拍摄人员为地方电影制片厂拍摄一部电影)。服贸总协定的目的是通过连续回合的谈判逐步消除在所有供应模式的市场准入和国民待遇方面对于服务贸易的壁垒。其依据是最惠国待遇或不歧视和透明的原则，目的是确保发展中国家更多地参与服务贸易。与服贸总协定规定的视听服务最密切相关的一个问题涉及国民待遇具体承诺的谈判(第十七条)。服贸总协定没有明确界定各国可以根据这一条款进行谈判的各种限制。然而当地含量要求和对当地生产者的国内支持是属于国民待遇范畴的措施的典型例子。

#### B. 服贸总协定和关贸总协定的重叠

33. 视听服务是原关贸总协定第四条下提到的唯一服务部门，该条规定可以保持电影放映配额并为国产片保留时间。这是关贸总协定最惠国待遇框架下允许实行数量限制并在关贸总协定第三(10)条规定的国民待遇方面得到承认的唯一例子。关贸总协定的这条规定只适用于电影院电影配额，似乎与电视、广播和其他视听服务部门无关。正如在实行多边贸易规则时保持可预测性并确保肯定性的需

要一样，考虑货物和服务协定之间的联系更加受到重视。世贸组织最近关于影响到加拿大的期刊和影响到欧盟——非加太安排的香蕉争端解决方案表明，同一项措施可以受关贸总协定和服贸总协定这两项协定的制约。视听服务行业越来越倚重服务内容，但由于所有这些服务都涉及并取决于货物贸易，如果采用服贸总协定的规则可能会产生相当严重的影响。因此这两项协定仍然有冲突。由于实行规则方面缺乏可预测性，因此对敏感领域里的国家政策的解释可能需提交世贸组织小组作出裁决。

### C. 正在进行的服务贸易谈判

34. 服贸总协定固有的一项任务就是进行 2000 年 1 月开始的新的服务贸易谈判。已经没有任何服务部门被排除在这些谈判之外，美国<sup>4</sup>、巴西<sup>5</sup>和瑞士<sup>6</sup>就视听服务领域提出了三项新的建议。这些建议已经纳入多边讨论，但随后进行的意见和立场交流仍然非常有限，而且促进作用不大。这三项建议的主要特点是，瑞士建议起草一份部门性附件，巴西提出关于竞争的建议，而美国提议编写一份补贴问题部门性谅解。从 2002 年 6 月起，世贸组织成员开始就进入其贸易伙伴的市场提出双边请求。视听服务部门也已经列入一些世贸组织成员的请求清单。到 2003 年 3 月底为止，对这些请求的初步提议必须由世贸组织成员提出，并且还必须就视听服务是否应该以及如何纳入目前的服贸总协定谈判作出初步决定。

35. 在服贸总协定谈判中提出的建议确定了促进逐步实现视听服务贸易自由化需要何种最低条件的重要问题。然而，这些条件可能不足以满足无法在全球或区域视听服务市场上占稳脚跟的弱小竞争者的利益。当人们在试图确定均衡分配部门性贸易自由化所产生好处的必要条件时，与竞争有关的问题愈显其重要性。必须在服务领域(或者在具体部门一级)开始辩论，讨论竞争政策并讨论这种规则其本身是否可以确保大小发达国家和发展中国家处于公平的竞争地位。与此同时，在服贸总协定基本电信谈判中首次提出的技术中立性概念已经纳入视听服务范围。然而，技术中性是否和视听部门有关值得怀疑。原则上，技术中性意味着，

---

<sup>4</sup> WTO document S/CSS/W/21。

<sup>5</sup> WTO document S/CSS/W/99。

<sup>6</sup> WTO document S/CSS/W/74。

部门法规的适用与技术无关，即不取决于承载媒体，但在视听服务的情况下难以理解这种理论，因为视听服务与电信不同，是一种内容非中立行业。在补贴方面，必须明确扭曲贸易的补贴，以及“许可的”补贴。这些建议似乎忽略了第一种补贴，而这种补贴对贸易结果可能会产生特别不利的影响。另一方面，应该谨慎地对待“许可的”补贴，以便避免妨碍发展中国家为满足其今后发展需要而使用公共基金。巴西的建议为必须考虑服务贸易紧张关系的可能性以及服贸总协定规则可能或不可能达成解决办法提出了有力的理由。在出现贸易紧张关系时，就采用反倾销措施等手段，但这些手段仍然不会在文化和经济两者之间提供一种结合部。决策者的作用是确保服贸总协定充分灵活地兼顾文化政策和贸易目标。在这一方面应该特别注意加强服贸总协定关于国内法规的制订工作，因为这种规章包括发放视听服务许可证在内，很可能仍然是当今视听服务政策的主要手段。<sup>7</sup>

36. 服贸总协定规则的谈判，即紧急保障措施、政府采购和补贴，也是该协定的一项固有任务。尽管发展中国家重视一些多边规则，但在任何这些领域里尚未制定多边规则。然而如果视听服务部门成为具体承诺的一个有效部分，在补贴方面就有可能取得进展。此外，正如巴西的建议所承认，视听服务谈判也可能对紧急保障措施的谈判产生积极的影响。教科文组织提倡的旨在确保包括视听材料在内的文化材料自由流通的《弗洛伦斯协定》<sup>8</sup> 载有这一方面的一个有关先例。该协定及其议定书规定了一种保留机制，正如世贸组织现有紧急保障机制所规定的那样，允许各国避免进口可能会妨碍国内文化产品发展的产品。然而，此处所指的产品包括电影、录相带、录音、多媒体和为商业目的提供的其他类似产品。

37. 在以往的谈判中，世贸组织成员在优先领域的规则方面选择部门性解决办法，而不是制定横向规则，因为在这方面似乎难以取得进展。在基本电信方面，制定了一份参考文件，而不是加强服贸总协定关于竞争的规定。视听服务谈判也可能要求讨论和承认有利于弱小经济体的积极措施，因为这些经济体发展出口能力的力量有限，而且试图在确保在国内竞争性地提供各种视听产品方面遇到了挑战。

---

<sup>7</sup> Michael A.Wagner, GATS and Cultural Diversity, Diffusion 2002-1, pp.33-35.

<sup>8</sup> 该协定于 1950 年签署，1976 年随着内罗毕协定的通过而得到修订。到 2000 年为止，94 个缔约方批准了该协定。

#### D. 可能与服贸总协定谈判有关的其他事态发展

38. 促进贸易是发展中国家的优先事项之一，但促进和保护其文化也是优先事项。服贸总协定是确保逐步实现贸易自由化的一个多边基础，但仍然有一个是否需要其它国际文书来确保在全球一级维护文化多样性的问题。世贸组织多哈部长级会议在均衡涉贸知识产权协定方面取得了显著的进展，具体而言，在发展中国家穷人取得基本药品方面取得了进展。因此创造了一个先例，即健康优先于贸易。在关于文化多样性及其与贸易的显然冲突的讨论中也出现了同样的问题。教科文组织于 2001 年 11 月 2 日通过了《世界文化多元性宣言》，提出了第一个全球性文化多样性的定义。然而关于理解和对待文化多样性的法律规则还有待于制定。此外，在文化多样性的概念和国际贸易协定之间建立一个结合部将提出更严重的挑战。一些观点相同的国家一直在考虑起草一部新的关于文化属性的国际文书，作为在文化和贸易之间建立可持续联系的一种可能的方法。这种文书可以保护文化多样性及相关的国内政策，因为人们有争议的是，世贸组织的框架是否是讨论和解决这些问题的一个适当论坛。

#### 四、发展中国家的利益和关注的问题

39. 审议视听服务中与贸易有关的问题是在服贸总协定谈判的背景下进行的，因此，及时协助了确定发展中国家如何进一步参与全球贸易。专家们不妨利用服贸总协定的进程评估在贸易的背景下视听服务待遇演变方面的进一步前景。为了在这一方面取得进展需要什么条件？由于视听服务与贸易的关系是许多发展中国家关心的主要问题之一，那么发展中国家应该如何利用全球化和日益增长的市场？除少数国家以外，所有国家都面临着由少数供应商支配市场的类似情况，而它们却在国内采取措施或在国际一级推动其他举措，而不是通过多边贸易框架来寻求解决办法。发展中国家在国际上可以采取何种办法来调和贸易和文化目标之间的显然冲突？

40. 在逐步自由化的背景下，发展中国家可以按照服贸总协定第十九条对开放其本国市场附加条件。在这一方面应该确定并采取具体措施，其原因首先是，不管发展中国家是这些服务的进口者还是出口者，它们关注的是维护其国内视听

服务行业，以此在国内传播国家历史和文化。区域合作和贸易协定正在世界各地发挥越来越大的作用。发展中国家可以如何争取通过区域优惠在促进区域文化交流和视听服务贸易之间建立一种协同关系？

41. 很少国家对其本国的视听服务市场实行自由化，因为多数国家将这一部门视为“敏感”部门，这表明，它们不愿意将文化简单地作为一个贸易问题。发展中国家可以如何得益于视听服务贸易，而贸易自由化对其增长和发展可能会产生何种影响？

42. 各国承诺根据服贸总协定在所有服务部门，包括视听服务展开逐步自由化的谈判。在视听服务方面取得进展的困难在于，该部门具有特殊性，服贸总协定机制可能不足以考虑到其特殊性。为了在服贸总协定谈判中取得进展，应该在这一部门里促成一种结果，提出一种机制来解决各国关注的问题。谈判取得结果以后，就可以达成一项议定书，制定关于利用补贴的规则，保护知识财产权利，规定如何通过与有关文化协定的联系来保护文化，并确保有效地执行服贸总协定第四条和第十九条第 2 款。这种部门性协定可以规定如何处理妨碍发展中国家有效市场准入的反竞争做法等问题。对发展中国家的需要给予特殊考虑就可以为发展中国家积极参与全球视听服务贸易建立必要的全面基础。

-- -- -- -- --