



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.25/2
25 November 2004
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
专业服务和管理框架对贸易和发展的
影响专家会议
2005 年 1 月 17 日至 19 日，日内瓦
临时议程项目 3

专业服务和管理框架对贸易和发展的影响*

贸发会议秘书处的说明

* 本文件由于技术原因于上述日期提交。

内 容 提 要

专业服务包含五花八门具有不同特征的各种活动。这类服务目前位于形成中的世界知识经济的核心地位。由于这类服务有助于创造有效的商务基础设施，其中包括财政和法律方面，确保公司的竞争力，因而充分提供这类服务是经济发展的关键。市场开发、技术创新和管理方面的变化正在从根本上改变专业服务的内容和在全世界范围内为市场提供的方式。某些专业服务的世界市场由发达国家的大型专业服务公司所主宰，而这些公司正在加速国际化。发展中国家面临着如何加强其这类服务的国内供应能力和加强这类服务对经济增长和发展的贡献的挑战。充分的国内管理框架和积极的公共政策，包括贸易政策，可有助于其实现发展目标。能发挥发展中国家在许多专业服务领域潜力的一种扶持性国际环境可极大地有助于实现这些国家的发展目标。在承认专业人员的资格和作出专业人员临时流动的具有商业意义的承诺方面，区域主动行动以及多边贸易体制中有利于发展的规则和纪律可极大地提高发展中国家对国际专业服务贸易的参与并落实《服务贸易总协定》第四条。

目 录

<u>章 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	4
一、专业服务及其发展.....	4
二、全球市场走势.....	6
三、专业服务的范围和重要性.....	10
1. 专业服务的定义.....	10
2. 主要特点和特征.....	10
四、专业服务和管理框架.....	11
五、区域贸易协定中的专业服务规定.....	15
1. 劳务市场一体化做法.....	15
2. 以服务为基础的自由化.....	15
3. 混合措施.....	16
六、专业资格的承认.....	17
七、《服务贸易总协定》和发展中国家的专业服务.....	19
1. 《服务贸易总协定》关于国内规章制度纪律的谈判.....	20
2. 相互承认与《服务贸易总协定》.....	22
八、发展中国家可能感兴趣的问题.....	24

导 言

1. 本说明审查了影响专业服务贸易的因素和可提高发展中国家对全球服务贸易做出贡献的条件。在专业服务领域可观察到一些正在呈现的趋势，其中包括新技术对商务和管理规章制度、生产外包、外部化和国际化的影响以及区域贸易和南南贸易以及与竞争有关的问题的重要性。发展中国家力争确保其专业服务提供者能够按合同或临时到国外提供这类服务，而这种流动不会因国外市场苛刻的签证、工作许可、经济需要检验、资格认证、许可证、行政或程序等要求受到阻碍。在发展中国家专业人员的资格承认方面取得进展是提高他们对专业服务贸易贡献的基础。双边贸易自由化协议和区域进程显示，能够在这一领域取得进展。同时，跨界贸易的范围通过服务业对发展中国家和转型经济体的全球外包也在扩大。在这一领域，应当允许市场在恰当的政策和管理框架内更自由地发挥作用，以避免为专业服务贸易竖立不应有的障碍。《服务贸易总协定》可通过谈判对发展中国家具有出口利益的各种专业服务供应形式的具体承诺和国内规章制度的纪律和在资格承认方面取得进展而证明该协议的用处。政府通过保持管理环境的透明、有效、灵活和简化，通过选定国家政策目标，例如保护消费者，获得基本服务和挑选出最佳做法并监督这类目标的落实，而最大限度地增加专业服务对发展的贡献。

一、专业服务与发展

2. 专业服务代表者需要大量培训和专门知识的服务，并且通常属于专门认证的行业，例如律师、医生、会计师、建筑师和工程师和非认证或自由从业的职业。专业服务的主要发展影响在于对知识生成和传播带给其他生产性活动和社会工作的贡献。专业服务有助于创造有效的商务和投资基础设施，包括财政和法律方面，以及实现良好的公司治理。经济学家们发现，人力资本与经济增长之间具有很强的联系，其中人力资本是按照经济相关技能来衡量的。劳动生产率的增长和给社会带来的整体好处以妇女为例最为突出，因为有了技能妇女可以从事具有较高经济收入的工作，而不总是从事手工工作。发展中国家的大多数专业服务具有双重市场特征，其中少量现代化和符合资格的专业服务公司——通常与国际网络有联系——为大的国内和国际客户服务；而大批中小规模的专业企业和个人继续满足国内经济中的其

他中小企业和个人消费者的需要。关于贸易伙伴，发展中国家属于专业服务的进口国。

3. 就增长而言，专业服务与经济的其他部门相比，增长速度要快。例如，它在肯尼亚整个经济的就业创造方面达到 0.4% 以上，而专业服务的就业从 70 年代占 27% 上升到 90 年代末占 40%。大的服务部门属于传统领域，多为医疗、教育、会计和管理、咨询等职业。然而，与信通技术有关的服务，包括数据处理在内，增长最为显著。这些部门的工资通常高于平均工资并且成为推动储蓄和以消费引导的增长的重要因素。

4. 作为东道国，许多拥有开放性贸易环境和吸引投资的前瞻政策的发展中国家在几乎所有专业服务方面都有某种形式的外国存在。国际服务公司的竞争有可能在发展中国家继续扩大，导致消除外国服务业进入壁垒的进一步规章制度改革。一些发展中国家，尤其是最不发达国家，缺乏必要的管理框架和相关的机构。发展中国家面临的挑战是如何确立一种能够应对日益复杂的市场并能促进国内能力的发展和出口竞争力的管理框架。为了保持经济效率与发展需要之间的平衡的整体目标，对任何管理改革都应作出速度和顺序方面的安排，以便不忘颁布补充性的政策和文件，确保使经济受益转变为使穷人和社会底层人口受益的社会目标。通过在其他市场积累的经验在许多新的和复杂领域掌握专门技能的外国公司比国内公司拥有初始竞争优势。具备必要的管理和体制框架以确保国际专业公司以及国际和国内供应商之间的竞争，是一种通过降低价格和确保产品的多样化而使国内市场受益的途径。采取措施，包括商务和项目管理、信息和通信技术、国际标准和质量保障以及促进出口等方面的培训支持国内供应商，尤其是中小企业积累经验和在竞争基础上发展技能是确保国内公司、尤其是在传统或独特市场方面保持竞争优势的一种最佳应对选择。通过当地公司与外国公司合资促进合作和伙伴关系是确保国内客户既能得到本土服务又能得到世界水平服务的一种良好途径。

二、全球市场走势

表 1

专业服务贸易:				
其出口占国内生产总值的百分比			其进口占国内生产总值的百分比	
国 家	1995	2003	1995	2003
发达经济体	0.7	1.0	0.6	0.9
发展中经济体	1.0	0.6	1.0	0.7
东南欧和独联体	0.6	0.7	1.1	1.2
全世界	0.7	0.9	0.7	0.9

资料来源: 贸发会议秘书处基于货币基金《国际收支手册》(BOP)和贸发会议经济时间序列(EPS)数据库作出的计算。

此处的专业服务属于“其他商务、专业和技术服务”的一部分并且包括研发、建筑设计和工程、农业和矿业服务。

5. 据统计, 2002 年全球所有专业服务市场的总额达到 1 万亿美元以上。专业服务是全世界各经济体中增长速度最快的一个部门, 增长率达到两位数, 然而, 它对于发展中国家服务贸易的相对重要性却在下降(见表 2)。与之相反, 发达经济体的公司主导着全球所有专业服务市场(如以下所示)。专业服务出口 2002 年达到 2,700 亿美元: 发展中国家占出口总额的 15%, 其中中国、巴西、菲律宾、阿根廷和埃及为最大的出口国。专业服务的扩大有若干种因素, 其中包括公司, 尤其是发达国家的公司职能的普遍外部化。然而, 如同表 1 中可以看到, 这种情况并没有发生在发展中国家, 发展中国家国内生产总值的增长速度超过了专业服务贸易的增长速度, 造成专业服务对国内生产总值贡献的相对下降。

表 1.

专业(狭义)* 服务贸易占以下数字的百分比:				
占全部服务出口的百分比			占全部服务进口的百分比	
国 家	1995	2003	1995	2003
发达经济体	2.6	4.7	4.0	6.3
发展中经济体	7.0	2.2	3.7	2.2
东南欧和独联体	0.6	4.1	3.5	5.7
全世界	2.7	4.5	4.0	5.9

资料来源: 货币基金组织国际收支统计数据。

根据现有数据的加权平均值。

* 法律、会计和审计, 广告、市场研究和公众舆论调查, 管理咨询。

表 2.

专业(广义)**服务贸易占以下数字的百分比:				
占全部服务出口的百分比			占全部服务进口的百分比	
国 家	1995	2003	1995	2003
发达经济体	18.1	20.3	17.4	19.7
发展中经济体	24.3	13.5	19.8	13.5
东南欧和独联体	14.8	11.6	16.8	17.3
全世界	18.7	19.3	17.7	18.9

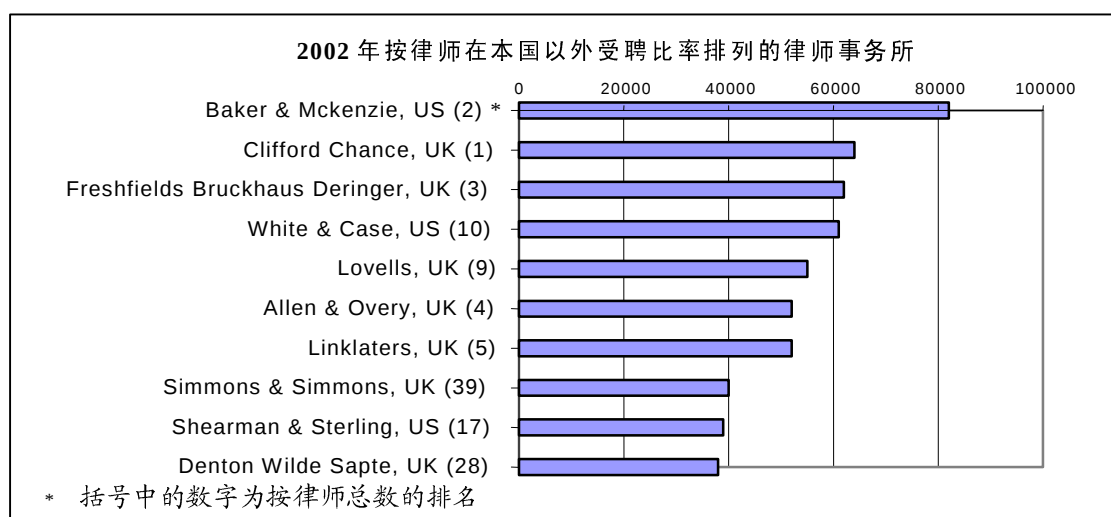
资料来源: 货币基金组织国际收支统计数据。

根据现有数据的加权平均值。

** 部分“杂项商务、专业和技术服务”也包括研发、建筑设计和工程、农业和矿业服务。

6. 在分部门一级, 2002 年全世界会计行业的收入估计约为 1,420 亿美元。就管理咨询而言, 2000 年的收入估计约为 700 到 800 亿美元, 工程收入约为 1,700 亿美元。这类专业服务的主要市场集中在发达国家, 几乎占总额的 85%。全世界最盈利的十大律师事务所均出自美国, 其中只有三家属于最领先的国际公司。

表 3.



资料来源: 《经济学家》2004 年 2 月 26 日。

7. 专业服务的供应正在日益国际化。这类服务的贸易传统上是由设在国外的商业机构通过不同方式进行的。就商务而言，2000 年美国进口的专业和技术服务的 71%是在公司内部进行的，而这类服务出口的 56%也是在公司内部进行的。最近，全球外包趋势的增长已成为贸易的动力，而出口商和进口商都从中获益。在境外花费的每 1 美元所产生的约 1.45-1.47 美元的价值中，美国公司获得 1.12-1.14 美元，而供应服务的公司只获得 33 美分的价值。¹ 此外，经合组织国家中高技能移民的重要性也在增加。根据 1988 年欧盟国家的数据，在专业和相关职业的所有就业者中，² 非东道国国民占 3.1；其中的 0.6%来自发展中国家，为 254,000 人。在欧盟国家和美国，年度就业流动的 30%为流向各种就业的专业人员。仅美国管理和专业职位的人数自 2000 年以来就由 150 万上升到 4,700 多万。到 2010 年，美国这类新的职位将净达 2,200 万，而工作职位可能超出现有职工人数达到 1,000 万。³

8. 在公司和国家一级正在出现许多专业服务集中化的趋势。在管理咨询行业，大公司约占欧洲市场的 51%以上。“四大”会计公司占全世界该行业会计和审计收入的三分之一，在审计方面，它们创造了全球收入的 67%。它们在发达国家负责对大部分公开上市的公司作出审计：在美国占 78%，日本占 80%，意大利和荷兰占 90%，在联合王国占 95%-98%。2003 年，它们的综合收入占最大的会计公司全部收入的 84%。在广告业中，为数有限的最大机构的营业额十分庞大，依国家不同，约占市场的 30%到 60%。在美国，最大的 100 家律师事务所 2003 年创造的收入为 417 亿美元，占这一行业全部收入的 60%。在联合王国，最大的 6 家律师事务所 2003 年几乎占 100 家最大的律师事务所全部收入的 40%。

¹ McKinsey Global Institute, *Offshoring: Is it a win-win game?*, San Francisco, August 2003, p. 9.

² OECD, *International mobility of the highly skilled*, 2001.

³ 美国商会的一份专题报告，“美国劳动力的职位、贸易、外包和前景”，2004 年 4 月。

表 4.
10 家最大的国际设计公司
(2004 年的国际收入，按百万美元计)

排 名		公 司	国 家	类型*	收 入	国外所占%
2004	2003					
1	1	SNC-Lavalin International Inc.,	加拿大	EC	1 411.9	56
2	2	ABB Lummus Global	美国	EC	1 178.7	98
3	5	Fluor Corp.	美国	EC	1 053.7	55
4	13	KBR	美国	E	975.3	77
5	3	Fugro NV	荷兰	GE	817.0	87
6	7	AMEC plc	联合王国	EC	704.0	59
7	12	ARCADIS NV	荷兰	E	613.0	71
8	4	Bechtel	美国	EC	573.0	34
9	10	Jacobs	美国	EAC	564.2	30
10	25	Parsons	美国	EC	491.6	32

资料来源：按照《工程信誉》的公司排名列出。

* A=建筑设计；E=工程；EC=工程承包；AE=建筑工程；EA=工程设计；ENV=环境；G=土壤或地球技术工程；P=计划者。

9. 从表 4 中可以看到，发达国家的公司主宰了建筑设计和工程服务市场。2004 年只有 7 家名列全世界 200 强的发展中国家国际设计公司在发达国家的市场提供服务：南非的 Africon(活跃于美国、爱尔兰、澳大利亚和新西兰)；印度的 TCE 咨询有限公司(活跃于意大利、联合王国和日本)；埃及的 Dar Al-Handasah 顾问公司全世界排名第 17 位(活跃于美国和联合王国)；中国的 CWE(活跃于美国和加拿大)；中国的 SEI 工程有限公司(主要在联合王国)；委内瑞拉的 Otepi Consultores 咨询有限公司(主要在西班牙)。根据 2003 年的国际收入，在全世界国际设计公司 200 强中，10 个发展中国家中有 23 家。

三、专业服务的范围和重要性

1. 专业服务的定义

10. 大部分被视为高技能的专业服务要么不含手工劳动内容，要么从属于人们熟知的专业行业。专业服务限制性较强的定义包含提供服务的特许或资格认可要求作为界定这类服务的一项关键要素。例如，在北美自由贸易区，专业服务意味着提供这种服务需要高中以上的专门教育，或专门的培训或经验，而行业权需要为有关当局准许或受到限制，但不包括由商人或车辆和航班机组人员提供的服务。为了制定政策，编制用于评估全国专业服务的可比较指标和衡量专业服务贸易的目的，需要有明确的定义。必须承认，专业服务的种类不可能一成不变，因为随着时间的变化，不同的职业有可能取得这一地位或被承认为专业服务。

11. 在《服务贸易总协定》、《服务部门分列表》(MTN.GNS/W/120)中，专业服务被分类为商务服务的一个子类，其中包括一大批各式各样的活动，但并非所有都被认为是商务活动，例如与健康有关的服务主要为家庭消费。这些服务包括(法律服务、会计、审计和簿记服务、建筑设计服务、工程服务、综合工程服务、城市规划和景观建筑设计服务、医疗和口腔服务、兽医服务、由助产士、护士、理疗人员和准医务人员提供的服务，以及其他未明确界定的服务。不清楚为什么部分与《联合国核心产品分类》第 86 编相同的服务被放在“专业服务”类，而其他则被放在“其他商务服务”类。在乌拉圭回合中，服务类谈判小组突出强调了这样一个事实：专业服务的提供通常取决于供应方的经验；可将其理解为利用已知的知识和能力解决客户的需要。服务类谈判小组还强调了服务的供应方与接受方之间必须有的个人接触。将资格水平和职业类别结合在一起有益于分析，可进一步对专业服务分类和《服务贸易总协定》下的具体承诺时间表加以细化。一些国家提出了关于《服务贸易总协定》下的专业服务备选定义和分类的建议，例如法律服务，对其含义需要进一步分析和讨论。

2. 主要特点和特征

12. 需要认证的专业，例如律师、医生、会计师、建筑设计师和工程师的管理办法与无须认证或自由职业的管理办法不同。对于前者来说，行业的权利或准予或

受到限制，专业须服从认证要求和程序，特许或授权。要求专业人员保持高水平的专业操守和标准以维护顾客和社会的利益，而非单纯追求利润的最大化。在第二种情况下，行业主要基于市场的接受能力。这类专业，除广告服务外，只需服从一般的商务管理规定，对于某些专业服务，例如实验室化验，环境审计和风险分析以及有机生产认证，公司则需要获得提供服务的证书。

13. 相同的专业服务可由行业的个人或专业服务公司提供。大的专业服务公司都将它们的活动国际化，就必须认证的专业来说，通常依靠全球伙伴关系；独立的当地公司按合同同意利用单一的服务商标并受一套共同的规则和标准的约束。

14. 专业服务就供应商——客户关系而言有巨大的差别。专业服务发展的是一种长期供应商——客户关系，因为附带的建立信任的初始代价很高，使得变换供应商很麻烦。例如，审计和管理咨询服务正是这种例子，其中必须了解客户的系统和程序并邀请客户参与。凡需要保持和升级的行业，例如软件和与计算机有关的服务也是一样。其他专业服务是以项目等不起眼的组合内容方式提供的，例如建筑设计和工程服务。其他商务服务，例如广告业面对的是客户的高周转率和长期关系，则更显得是例外而非通例。

四、专业服务和管理体系

15. 商务活动的管理随着时间的变化而形成，社会力求通过这种管理兼顾公共部门和私营部门关切的不同问题，这种情况使得难以只为了管理效率而要求改变全国的法律制度。在经济方面，对管理的解释通常是需要纠正市场失灵并通过解决各种外部化问题，包括社会和公共政策考虑以及服务的供方和消费者信息不对称等而追求效率结果。在为个人消费者提供的专业服务管理方面，例如，医疗服务，服务质量和保护消费者是主要考虑的问题。对于为工商界提供的专业服务来说，供应商的独立性(避免利益冲突)和确保竞争是主要的管理目标。此外，政府需要解决资格低于国内供应商但可能排挤国内供应商进而压低提供服务的整体回报水平的外国专业人员的关切。

16. 所有管理体系在不同程度上涉及开业的各个方面，规定执行合同的方式，管理破产和责任，界定劳工和就业条件及要求并确保保护消费者、服务质量和获得

基本服务。执法以及行政和体制能力是发展中国家最缺乏优势的领域，而监督和落实的代价高得难以想象。

17. 凡提供服务需要自然人入境的情况，后者受移民和劳工法律和相关程序的限制。入境临时提供服务或按合同提供服务的人员与谋职和长期入境的人员面临相同的市场准入要求。这类入境条件典型地表现为要经过经济需要检验或劳务市场检验，繁琐耗时的申请签证程序，申请工作证和居住证的要求以及即便是提供短期服务或合同性质的服务也需履行的特许要求。

插文 1. 护士的流动与管理框架

许多发展中国家在专业医疗服务方面拥有比较优势，主要是具备有技能的医疗专业人员，近年来，国际间护士的流动正在稳步上升。流动的方式，主要涉及护士从南方流向北方，它造成人才流失以及与保护工人权利，承认资格和工资等有关的管理问题。这导致了政府管理卫生部门以便实现公共健康和其他目标(包括为所有的人服务的义务)和这一领域贸易自由化需要之间的紧张关系。各种护士协会找出了涉及《服务贸易总协定》和贸易自由化的下列令人关切的领域：

- 获认可的专业资格向下协调
- 对医疗保健的质量和谁都可以利用构成威胁
- 不断恶化的工作条件和工资
- 谈判缺乏透明度和缺少利害相关方的参与。

代表发达国家和发展中国家成员的国际护士理事会呼吁促进护理专业的公平，理信管理和提升以及参与决策。护士个人流动的权利获得承认。然而，国际护士理事会也着重强调需要有关于聘用道德，职称定义，范围和保护的政策，并限制从下列国家招聘护士：缺乏稳妥的人力资源规划和治理结构，例如高标准的个人/专业成长和表现，专业人员参与公共政策，对公共负责和恰当的承认和回报，以及确保国内供应充分而且提供回国奖励。

资料来源：国际护士理事会《国际护理评论》第 49 期。

18. 管理办法的选择和执行取决于活动的类型和国家的具体情况，包括行政能力在内。标准化服务是唯一能够确定质量标准的服务。由于评估服务质量的困难，

管理规定的目的在于确定有资格提供专业服务。注册、认证和特许是对专业服务加以管理的通常做法，其中特许属于最严格的办法，因为它限制只有持照的专业人士才能进入该行业。对这种情况产生的关切是如何确保在市场上保持竞争。考虑作为一项贸易便利措施针对国外专业服务供应商实行有限特许制十分重要。欧洲委员会在最近的一份关于欧盟专业服务竞争问题的报告⁴中发现，范围广泛的专业中存在反竞争做法和串通定价等形形色色的弊端，造成的原因有过时的规则，包括对广告的限制，建议性费率和对进入专业服务的限制，过去十年来一直是这样。上述一切造成了所有国内公司专业服务的高成本，并对它们的出口成本竞争力产生了消极的影响。

19. 同时，确保规章制度的灵活性以兼顾技术趋动的变化和由专业人员提供的服务类型和方式的改变将会确保管理框架的持续有效。技术本身正在取代部分专业服务，使得它们的管理变得多余。在管理服务方面，政府应当以塑造和影响专业服务、其演变和未来的竞争力为目标。

插文 2. 肯尼亚对进入专业的管理

肯尼亚的所有专业行业都有自己的专业协会，其地位从对进入市场无影响力的纯粹自愿协会(例如医疗服务)到行业必须注册(例如律师业)不等。除了需要满足具备获承认的机构的专业资格和证明的经验等无歧视标准之外，在肯尼亚若要在认证行业中行业，通常需要向有关单位注册并经过考试。政府通过这类机构来管理服务质量和保护消费，以确保公共健康和安全。有些专业无机构代表(医疗)，其成员主要由政府指定，在有些情况下，管理机构是独立的(法律)，包含协会(建筑设计师)或同其一道工作(法律或工程)。

肯尼亚医务协会对进入该行业并无影响力，其成员只有半数为医生。据估计，肯尼亚医生的四分之一来自其他发展中国家，而肯尼亚医生则受雇于南非、博茨瓦纳和斯威士兰的医疗单位，因为在这些国家开业很难。进入欧盟和美国市场受到限制，在很大程度上由于缺乏认可和入境签证要求，而且缺乏市场信息。在邻国中，个人行业之前需在公立医院工作过的要求成为对贸易的一种限制。

⁴ COM(2004) 83 final, Brussels, 9.2.2004.

肯尼亚建筑设计师协会和工程师学会为专业教育、培训和执业确立标准，制定并审批专业发展方案，推广宣传专业服务，制定行为守则，促进研究和传播信息，就颁发许可和出于其他考虑与管理机构保持联系。肯尼亚建筑设计师协会力求通过政府赋予它对其成员采取具体措施的权力而加强自我管理能力。工程师学会负责督察该行业并约束成员。尽管存在法律规定的定价表，但这两个行业都遵守以市场为基础的服务定价，其中包括外籍提供者在内。在建筑设计师和估料师中外籍人员占 5%。肯尼亚从南非、欧洲和中国进口服务，同时向迪拜、纳米比亚、斯威士兰、津巴布韦、博茨瓦纳、南非、东南非国家、卢旺达等出口服务，但专业人员的供给仍超出了本国市场的需要。如遇外国建筑设计师未在肯尼亚注册，他们需要有该国伙伴，但出于贸易目的拥有临时执照的工程师不在此列。尽管区域之间的专业协会有固定的联系，但这类联系并没有为贸易提供便利。只有对于根据东非共同体安排的验收专业人员来说，肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的验收员才能够在整个共同体内提供服务。三分之二的会计师属于肯尼亚注册公共会计师协会中的登记会员，该协会是一个制定标准机构，不仅负责对会员采取纪律措施，而且还负责监督会计标准的执行。具备或承认的专业机构资格的申请人可免除必须具备当地公证公共会计师的资格。肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国缔结了一项审计方面的相互承认协议。该部门由“四大家”公司主宰，它们控制了大型私人 and 公共部门咨询业务的 90%-95%。

资料来源：Ikiara, G.K. “肯尼亚的专业服务：贸易受到的限制和机遇”，为贸发会议编写的研究报告，2000 年。

20. 多年来专业协会的作用也发生了变化。专业协会作为自我管理机构享有政府赋予的权力或作为私营或公共协会与政府的规定共存。一个行业内可能有若干个协会，其中一个拥有政府授权。同时，许多发展中国家在某些行业中仍没有专业机构或其机构专业协会不是国际专业机构的成员，而后者常常参与标准的制定。例如，在 53 个非洲国家中，只有 21 个国家的专业机构为国际会计师联合会的会员。在自我管理的例子中，专业协会不仅参与标准制定、专业发展和认证，而还对执行这类标准和行为作出规定。由于公私利益之间的矛盾，自我管理的信誉受到质疑。在许

多国家，凡公众广泛注意管理，对自我管理的容忍和支持便会消失。这导致涉及公共利益的管理的由专业机构转移到政府设立的独立管理机构的手里。⁵ 而最佳解决办法既非这样也非那样，只有共存，允许不同的机构行使不同的职能。

五、区域贸易协定中的专业服务规定

21. 大多数区域贸易协定涉及到专业服务贸易和管理框架问题；然而，各协定在待遇问题上相差极大。此外，大批自成一体的协定对签署国自由行业作出了规定。

1. 劳务市场一体化做法

22. 这类安排的最终目标是实现劳务市场的全面一体化，并且通常但并不一定伴随成立一个共同市场。北欧国家共同劳务市场(成立于 1954 年)正是《服务贸易总协定》第五条之二所设想的那种安排的最佳例子。这种安排允许所有北欧公民在北欧其他国家工作而不需要工作许可证。它还包括失业和社会保障福利。北欧公民原则上得到他或她居住国的社会福利，而不论其所持的国籍如何。

23. 欧洲共同体的经验是一种共同体成员国公民有权在另一个成员国境内临时或长期居住和工作的又一个实例。欧共体便利专业人员流动的办法源于专业标准的协调一致，基础是相互承认学位，而课程一致化使之成为可能；而市场准入则基于资格的广泛对等和给予专业人员个人的按客户要求的承认。在追求专业服务市场一体化的同时，欧共体的经验表明，落实营业权和自然人的自由流动，并允许承认资格和发放许可证可能不足以保障这类服务一体化市场的平稳运作，需要解决专业服务中的竞争问题。此外，语言和其他文化不同以及对转让享受养老金权利的限制和税收制度差别是造成欧共体内专业人员流动不到 2%的原因之一。

2. 以服务为基础的自由化

24. 现行例子中的专业服务贸易自由化是作为区域贸易服务自由化的一部分实现的。《北美自由贸易协定》在关于跨界服务贸易一章的附件中提到了专业服务。

⁵ Financial Times, 13 September 2004.

它明确了通则，涉及到特许和认证问题，目的在于确保国家主管部门在合理的时间范围内处理申请；为拟订不同领域的专业标准制定规范，⁶ 并鼓励有关的专业机构制定可相互接受的特许和认证标准和规范，并就此向自由贸易委员会提出建议供其审议。此外，该协定订有关于外国法律顾问和临时特准工程师从业的专门规定。这类规定在《北美自由贸易协定》类型的其他协定中有所体现。

25. 在其他受《北美自由贸易协定》启发的协议中，由美国与新加坡和与智利签署的协议规定，每年为新加坡提供 5,400 人和为智利提供 1,400 人的配额，可优先进入美国的某些行业，而清单并未将这类行业定死。美新协议鼓励有关机构为专业服务供应商的特许和认证制定相互可以接受的标准和规范，并研拟临时特许程序。美国与澳大利亚的双边协议和美国与摩洛哥的安排未就专业人员作出市场准入承诺，也缺少关于商务人员临时入境的一章，而这些是《北美自由贸易协定》和与智利和与新加坡协议中所订有的。

26. 《澳新建立更密切经贸关系协定》是澳大利亚与新西兰之间的一项安排，它规定对专业人员开放市场并辅之以专业资格的相互承认协议和允许两国国民在对方境内居住和工作的《跨塔斯曼旅行安排》，它导致专业服务市场的一体化。在一个国家注册并从业的专业人员可在另一个国家从事同一职业，医务工作者除外。由新加坡和澳大利亚签署的《南亚自由贸易协定》通过消除或放松专业人员，例如建筑设计师、工程师、会计师和审计师等的居住要求，并改善法律服务的市场准入条件，而大大促进了专业服务的自由化。根据该协定，签署国将鼓励有关的专业机构就相互承认专业资格和(或)注册程序进行谈判，并先从工程、会计专业和药剂师开始。已完成了关于建筑设计师的相互承认协议谈判。⁷

3. 混合措施

27. 这种做法遵循的是一种劳务市场一体化和服务贸易自由化的双轨并行方式。为了全面实现劳务市场一体化目标，《美加共同体协定》按照一份准允有权流

⁶ 教育、考试、经验、行为和操守、专业发展和再度认证、从业范围、地方知识和保护消费者。

⁷ 在新西兰与新加坡的《自由贸易协定》中，也确定了一个相互承认 10 个部门的资格优先开展工作的清单，其中包括工程师和医生。

动的行业类别初步清单，逐渐实行人员的自由流动。美加共同体国民中的大学毕业生以及艺术家、运动员、音乐工作者和媒体人员为工作目的可在本区域内自由流动。⁸ 最初根据本国颁发的证书批准 6 个月的入境许可，在这段时间内，东道国审查资格，如果认可资格将明确批准入境。然而，对认可职业的特许和承认资格以便能够自由从事上述行业的问题仍悬而未决。

28. 安第斯共同体在将劳动力市场一体化作为一个最终目标的同时，正在通过一轮接一轮的谈判谋求服务贸易自由化。在公司内部转调和包括专业人员在内的“职工个别调动”方面作出了重要的承诺，上述人员有权在任何安第斯国家流动找工作。因此，在公司内部转调范围内已开放了非公认职业专业人员的市场。对每个企业、每一地理区域或活动雇用外籍员工的人数实行上限的成员国就职工人数和报酬而言，对安第斯共同体国民给予国民待遇。正在开展工作，以便争取承认服务业中的执照、证书和学位。

29. 东盟正在谋求一种双轨式服务贸易自由化，它准许少数成员之间加速贸易自由化，而其他成员则可以缓步实行。东盟设想将来“技能劳力和有才能的人”实现自由流动并便利商业人员的流动。经《东盟服务业框架协议》的补充，技能劳力的流动已成为落实专业人员、个体劳动者或其他人员流动的一种平行进程。在拟订每一专业服务的相互承认协议方面采用了一种按部门做法。

六、专业资格的承认

30. 就专业资格而言，承认包含两个方面的内容：所受训练的内容(文凭、资格或经验)；和就公认专业而言，得到本国行业批准。专业资格相互承认背后的理念是如果一名专业人员能够合法地在本国提供服务，他(她)就能够在任何其他协议国从业。相互承认协议常常由邻国缔结并代表着更广泛的区域合作行动的一个内容。其他则属于文化协议的一部分。常常反映出有关国家在语言和文化等方面的亲缘性。

⁸ 除蒙特塞拉特岛和苏里南外，美加共同体所有成员国均颁布了履行该项义务的立法。

31. 意义最为深远的相互承认协议意味着承认培训内容的相等性以及所在国通过颁发文凭认可这种培训的权威性，因此将导致外籍专业人员在东道国无条件和不受限制地提供服务的权利。雄心略低的相互承认协议只包括部分承认培训的内容，或只限于承认培训的认可机构，它意味着东道国对准许外籍专业人士进入规定的额外要求，通常要有补偿措施。某些相互承认协议多少属于交换信息和对话的范畴。

插文 3. 南锥体共同市场的例子

南锥体共同市场基于广泛的课程协调一致和审定正在筹备相互承认学位。虽然政府部门对这一体制最终负责，但私营部门的代表在拟定作为资格鉴定基础的共同标准方面起到了关键的作用。

最初，成立了一个由不同国家专家组成的专家咨询委员会，分析并审查南锥体共同市场各国的教学内容和方法，并分析这 4 个国家中的专业人员在取得大学学位之后可以从事哪些具体活动。根据这项初步的工作，委员会着手为选定的 3 个职业——农艺、工程和医药——确定南锥体共同市场最基本的质量标准。将标准草案送交各国资格审定机构做出评估，然后再根据上述机构提出的意见进行修改。

为了最后确定和巩固这一进程，制订了南锥体共同市场职业审定试行机制。设立这样一个机制的目的是承认那些教学课程根据商定标准审定合格的学术机构颁发的大学学位。国家审定机构负责本国的审定工作并就机制的执行和评估向教育部长委员会做出报告。然而，承认学位并不意味着自动有权行业。在脱稿时，已对农艺学领域中的 14 项课程做出了审定。

虽然实际结果有限，但该进程为参加国所看好，因为它明显促进了各国负责教育的国家机构、专业协会和公立和私立大学之间交流观点和经验，并被视为全面加强这一地区高等教育质量的一项手段。

32. 虽然国际间协调标准和进程可能是确保专业服务供应者自由流动的最有效的手段，但如果标准缺乏协调一致或实现起来过于困难，使学历相等是最佳选择。

33. 谈判相互承认协议是一项耗费大量时间和精力任务。要谈判一项专业资格相互承认协议，当事国必须有一套管理该行业的国内系统，而这可能是发展中国家

家所缺乏的或极不健全的。即便有完善的国内系统，对它们做出比较和评估它们的同等潜质也难以直接作到。教育和培训系统以及颁发证书要求复杂而且不透明，因此难于做出评价。

34. 外部因素有可能损害经过谈判的相互承认协议的效率。潜在的障碍包括可能无视相互承认协议的专业协会的行为，尤其是如果它们没有直接参与相互承认协议的谈判时更会是这样；使顾客难以更换服务供应商的国内规章制度；和相互承认协议缺乏充分的宣传和透明度，使私营公司和普通民众不愿依赖由取得外国资格的专业人员提供服务。

七、《服务贸易总协定》和发展中国家的专业服务

35. 在《服务贸易总协定》谈判中，一些国家表示对专业服务方面的进展抱有兴趣。迄今为止，在 148 个世贸成员中，有 48 个(欧盟算做一个)提出了它们的出价条件，其中三分之二对专业服务做出了修改。这一修改包括：(a) 对一个新的分部门做出承诺(工程服务、城市规划和建筑设计服务、软件咨询服务)；(b) 消除所有限制的充分承诺；(c) 消除市场准入限制，例如数量上限、外国股本限制、法律实体形式(例如合资要求)、授权、资格和注册要求，⁹ 并对经济需要检验做出说明；(d) 取消国民待遇限制，例如居住和国籍要求、当地培训要求和以往的专业实践/就业要求。最初的出价条件在方式 4 方面的进展极为有限，尤其是对于独立的专业人员和发展中国家具有出口利益的根据合同流动的人员来说更是如此。许多发展中国家，由于缺乏资源、基础能力和对国家一级的服务贸易做出评估以找出其利益所在领域的能力，而面临提出本身需要和出价条件的挑战。发达国家对影响到发展中国家专业服务利益的领域做出具有商业意义的承诺将会对有效执行《服务贸易总协定》第四条做出贡献。

36. 然而，发达国家和发展中国家就放宽专业服务的具体利益而言是有差别的，这些差别既在于以自由化为目标的特殊专业服务，也在于它们愿意看到纳入具体承诺的服务供应方式和自然人移动的类型。关于具体的专业服务，发达国家的谈

⁹ 各成员国以这种方式仍能保留这些措施，但须使它们符合《服务贸易总协定》第六条规定，而非利用它们作为限制市场准入的一种方式。

判提案和要求涉及范围广泛的专业服务或活动，包括法律服务、计算机和有关服务、管理咨询和相关服务、建筑设计服务、工程服务、科学和技术服务、技术检验和分析、会计和教育服务。发展中国家的要求则集中于数量有限的专业服务，尤其是计算机和相关服务(由哥斯达黎加、印度和南锥体共同市场提出的提案)和与工程、集成工程和建筑设计服务、建筑、旅游业、会计、审计和簿记有关的活动，以及在某些情况下与健康有关的专业服务。这些要求尤其包含方式 4 自由化承诺。发展中国家也表示对其专业人员资格或承认问题感兴趣。

1. 《服务贸易总协定》关于国内规章制度纪律的谈判

37. 管理服务用于各种公共政策目标，例如确保服务部门的发展，确保竞争和保护消费者以及非贸易关切的问题，例如服务的普遍提供，保护和促进文化的多样性和做法以及环境保护，《服务贸易总协定》的序言部分，除其他外，规定各国“为实现国家政策目标，有权对其领土内的服务提供进行管理和采用新的法规，同时认识到由于不同国家服务法规发展进程方面存在不平衡，发展中国家特别需要行使此权利”。

38. 第六条对国内法规作出了一些基本纪律规定，并规定就进一步拟订纪律进行谈判。该条的目的在于为服务供应商提供市场准入方面的可预见性，并确保有效执行具体承诺。第六条第 4 款的纪律对于专业服务部门，尤其是资格和许可要求及程序和它们与承认问题之间的联系等特别重要。此外，第六条第 6 款对专业服务作出了具体规定，通过为承认资格订立指南有助于该条的有效采用。¹⁰

39. 就国内条例的纪律问题开展工作围绕的是第六条第 4 款授权的资格要求 and 程序、特许要求和程序以及技术标准制订纪律。这些纪律目的在于确保这类要求，除其他外：(a) 基于目标和透明标准，例如提供服务的资格和能力；(b) 多余的负担完全出于必要以确保服务质量；和(c) 就特许程序而言，本身不能成为对提供服务

¹⁰ 第六条第 6 款规定，在已就专业服务作出具体承诺的部门，每一成员应规定适当的程序，以核验任何其他成员专业人员的能力。又见关于专业服务的决定，1994 年 4 月 15 日，LT/UR/D-5/7。

的限制”。除了这些，各国还就承认问题进行讨论，所有这些问题都涉及到如何便利专业服务贸易。

40. 国内条例工作组目前的工作侧重于两大专题：(1) 讨论与制订第六条第 4 款纪律有关的概念，并处理以下问题：(a) 透明度；(b) 必要性；(c) 根据《服务贸易总协定》第六条第 4 款需要研究的措施例子；(d) 第六条第 4 款中的其他问题，例如与纪律范围有关的问题和这种纪律与国民待遇之间的关系；和(2) 对凡讨论下列问题的专业服务制订纪律：(a) 承认；(b) 会计纪律对其他专业的适用性。

41. 在国内条例工作组进行的讨论和提出的建议表明，愿意通过就下列所涉问题取得某些实质性结果以推动履行有关国内条例的纪律并取得进展。虽然存在这一动机，但各国因优先考虑，和敏感性不同而成为取得结论性成果的绊脚石。

42. 成员国力求澄清哪些具体措施属于第六条第 4 款的范围，或属于第十六条或第十七条措施。普遍的理解是，第十六条或第十七条的义务和有待根据第六条制订的纪律在应用范围上不应当重叠。有人建议通过将国民待遇内容加入有待拟订的条例纪律是解决描述问题和条例性纪律与国民待遇关系问题的一个途径，它表明，国家应当确保无歧视地采用管理措施，除非任何不相符的内容根据第十七条受国民待遇的限制或按照这程度处理。申请签证或入境许可和特许及其他行政程序成为有碍服务供应商移动的障碍，并有可能取消或损害世贸成员国获得的好处。因此，有些国家已表示有兴趣专门探讨与签证有关的行政程序是否可能成为第六条第 4 款纪律的一部分，如果不可能，讨论有无其他《服务贸易总协定》条款可涵盖此类问题。这类讨论还可以解决能否制定负担较轻而在实现某些规定目标方面同样有效的规章制度的可能。

43. 正在考虑通过公布与服务贸易有关的措施，或随时提供这方面的信息使透明度具有可操作性。针对作为服务提供者的专业人员来说，有些国家建议以一种汇总方式(有可能是电子方式，或是网站)提供与自然人移动有关的所有细节措施，包括与签证和工作许可要求及程序有关的措施。关于事先征求意见，¹¹ 有鉴于许多发展中国家的法律系统并未对这类协商做出规定，必须有恰当的灵活性解决这项要求

¹¹ 事先征求意见要求世贸组织成员向涉及到的各方通报拟议的法律和条例，征求它们意见和将这种意见纳入考虑。

给发展中国家造成的行政负担和费用。发展中国家同样担心的是如果做出事先征求意见的硬性规定，外国公司和政府可能对其国内管理程序施加不应有的影响。

44. 关于必要性的讨论与如何保持世贸组织成员的管理权利和不应对贸易加以不当的严格限制之间的平衡联系在一起。¹² 发展中国家需要在任何关于必要性检验的讨论中确保为实现公共政策目标做出管理改革的灵活性致受到损害。讨论中还提到，对发展中国家来说，任何在现有的其他办法中选择对贸易限制最少的措施的义务都会造成问题，因为还必须考虑到不同的发展优先项目以及额外的行政负担。需要理解哪些属于“正当的政策目标”概念的范畴。纪律可选用一种开放式的清单方式(如会计纪律)，或者采用“国家政策目标”之类的措词，从而将这类目标的确定交给个别国家负责，这些已载入《服务贸易总协定》的序言部分，因而已为世贸组织成员所接受。¹³

45. 会计纪律可作为制订今后纪律的一个基准。恰如世贸组织对专业协会所做调查显示的那样，由于具体的专业具有明显的特征，这类纪律有可能无法在各种不同的专业被完整采用。

46. 提出的一些其他关切的问题涉及纪律对管理权的影响，由国内管理部门参与的难度，联邦与联邦以下各级谁更有管辖资格的问题以及管理权的转移和可能的纪律与规定承诺之间的关系。

2. 相互承认与《服务贸易总协定》

47. 《服务贸易总协定》第七条允许世贸组织成员可相互承认“已获得的教育和经历、已满足的要求、或已给予的许可或证明”。此类可通过协调或其他方式实现的承认，可根据与相关方达成的协定，也可以自动给予。实际上相互承认协议可

¹² 在 2003 年 12 月国内规章制度问题工作组会议上，世贸组织秘书处提交了一份关于必要性的文件(S/WPDR/W/27, 02 Dec. 2003)。这份文件分析了世贸组织现有的与必要性检验有关的司法管辖权，它侧重于 3 个主要组成部分，即预想的政策目标、现行措施以及目标与措施之间的必要性联系(确定哪样措施是必要的，即管理者是否还有其他合理和限制性较小的替代措施)。

¹³ “国家政策目标”的补充优势还在于已由相关的小组和上诉受理机构的决定做出广泛解释。

由一系列具有不同立法性质的机构谈判达成：中央政府、中央以下的政府机构和专业协会。大批相互承认协议是由专业协会推动的，例如关于建筑设计师的协议(如国际建筑设计师联盟、英联邦建筑设计师协会)，工程师协议(例如 9 个专业协会达成的《华盛顿协定》、欧洲各国工程师协会联合会)和关于护士的协议(国际护士理事会)。在其他情况下，专业组织谈判的具体协议属于更广的相互承认协议的范围，例如由澳大利亚和新西兰护士理事会采取的行动属于《跨塔斯曼相互承认安排》的范围，而它本身又是一个范围更广的一体化协议《澳新建立更密切经贸关系协定》的一个副产品。迄今为止，已有 19 个世贸组织成员根据第七条做出了 39 项通报，涉及 144 项安排。而由专业协会达成的协议很少通报。

48. 各专业协会的法律地位可能相差很大。在有些国家，它们享有政府的授权(州或联邦一级)，而在其他国家，它们是纯粹的私人协会。例如，在印度，按照成文法/法律，与法律、会计、建筑设计、医疗和口腔服务有关的专业协会享有联邦政府的授权。此外，在同一国家，在若干个代表具体行业贸易的协会中可能只有一个享有授权。参与相互承认协议谈判的专业协会的法律地位可能对协议的法律地位产生重要的影响。如果相互承认协议的谈判机构未得到政府的支持，这类协议似乎对国家无约束力，国家将不负责执行，而这类协议也不属于第七条规定的透明和可查阅义务的范围。

49. 世贸组织《关于会计部门相互承认的准则》¹⁴ 是世贸组织成员根据第七条第 5 款所做努力的一个例子。该准则属于自愿性质，不具约束力，目的在于便利会计部门相互承认协议的谈判和第三方加入现有的协议。它们即包含协议的谈判过程，也包含协议的实质内容。

50. 《服务贸易总协定》允许成员不履行最惠国义务而签发双边或多边相互承认协议。然而，如果这类协议成为只有利于，或主要有利于发展中国家贸易的文书，其总的目标可能出现偏差，而违背最惠国待遇原则的做法即不能自圆其说了。提高相互承认协议谈判的透明度和明确关于第三方权利的规则，支持发展中国家的机构改善能力，建立起对专业行业作出管理的国内系统，而且发展中国家加强对国际标准制订的参与，可能属于相互承认专业资格的整个进程中更能符合发展中国家的预期和需要的最初步骤。

¹⁴ S/L/38, 28 May 1997。

八、发展中国家可能感兴趣的问题

51. 发展中国家发展专业服务市场是促进建立国内供应能力的第一步。公共政策需要承认不同专业服务的重要性，例如会计是进一步发展和良好的公司治理的一项基本战略手段。发展中国家需要为专业行业建立起充分的管理框架并支持专业机构的作用，通过这些机构政府可以塑造和影响这些行业，它们的发展和未来的竞争能力。

52. 在制定政策和恰当的管理框架方面，采用一种由众多利害关系方参与的做法，请贸易谈判者、管理者、立法者、专业协会和公民社会参加，将会确保它们特殊关心的问题，包括向外国竞争开放市场等被纳入考虑。它将确保在减贫、环保和其他社会及发展考虑方面，对包括社会保障系统和赋予女性以权利以及确保获得基本服务等问题给予考虑。必须承认，管理改革会造成调整代价，它要求在这方面必须有管理能力和体制能力以及技术援助。因此，对改革的节奏和顺序作出恰当安排极为重要。

53. 发展中国家在通过人员流动出口专业服务方面具有明确的利益，最近已扩大利用了外国公司外包其商务活动的趋势，并从这类活动中受益。在便利专业人员流动方面，需要解决与经济需要检验有关的问题、与入境有关的复杂行政程序(签证和工作许可)和规章制度缺乏透明度(鼓励公布或通过汇编方式提供，包括以电子方式提供)等影响专业人员流动的问题。由于承认是便利这类流动的关键，应当找到恰当的方式为发展中国家加入相互承认协议提供便利。各国还应当努力制定并最终通过共同的国际标准和准则以及国际从业标准，所有这些应当充分考虑到发展中国家的利益和关切。作为便利贸易的一种途径，可推动为外国专业服务提供者订出有限的特许制度。

54. 许多发展中国家所面临的挑战是如何能够从世贸组织成员所作进一步自由化承诺中找出它们可以受益的专业服务，并对横向和有部门针对性的具体承诺以及根据第十八条的额外承诺作出界定，以便实现《服务贸易总协定》第四条的目标。对发展中国家具有出口利益的领域做出有商业意义的多边承诺，可扩大发展中国家对服务贸易的参与。

55. 评估服务贸易应能对查明实际和潜在的需求和发展中国家的专业服务提供者如何能够捕捉战略市场提供透澈的见解。为了吸引外国专业服务供应商，具备

可靠和费用低的基础设施，包括电信以及其他辅助服务很重要。为促进南南贸易，发展中国家可进一步探索相互承认协议的可能性，并深化其区域贸易协议。拿专业服务来说，竞争基础是它们的无形资产，例如品牌意识和提供“在位优势”。为此，国际伙伴也可以帮助扩大发展中国家的出口市场，建立当地的信誉和建立同国际客户的信誉。通过借助国际融资和促进与外国公司的合作安排和伙伴关系，可以解决国内缺少资金的问题。它可以导致加强国内市场的竞争力以及知识、技能和技术的转让。

56. 根据《服务贸易总协定》第六条第 4 款最终将制订的多边管理纪律需要有足够的灵活性，使国家有权调整规章制度改革的节奏和顺序并对管理结构作出试行，对执行国家政策目标做出规定，其中包括提供和确保基本服务，而且应当包括特别是与自然人移动的行政管理程序有关的透明度规定。以会计纪律作为制定这类纪律的一种基准的横向做法是深入采用部门做法之前需要迈出的第一步。

-- -- -- -- --