



联合国 贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/55
20 December 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
第七届会议
2003年2月3日至6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 摘 要

大多数发展中国家都已开展了服务自主自由化进程，以尽量对整个经济作出最大贡献，并增加它们对国际服务贸易的参与。而要想从国内市场自由化中受益和利用贸易机会，首先需要具备若干先决条件，包括最佳改革过程和排序、建设供应能力、改造管理环境，以及发展支助性有形、机构和人力基础设施。世贸组织内以及其他贸易论坛正在进行的服务谈判，如果最终产生实质性利益并增加了发展中国家对服务贸易的参与，它就极有可能促进发展。在《服贸总协定》谈判方面，发展中国家所寻求的不仅仅是扩大服务贸易，而是希望扩展促进其经济发展以及确保此种贸易有助于增强它们的服务部门竞争力的有关条件。部门方法和横向方法都很有用，在确定谈判最终的均衡成果时应当起到相互支持的作用。根据《服贸总协定》第十九条第2项和“服务贸易的谈判守则和程序”第14段的授权，对发展中国家服务贸易的评估应当成为一项经常活动，它可以作为一种手段，使发展中国家查明其出口市场的壁垒并改进可用服务统计。在这方面，贸发会议需要向发展中国家提供帮助，特别是在拟订促进其服务能力建设的相关政策和管理建议方面。

目 录

<u>章 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	3
一、服务贸易和发展指标.....	3
二、通过服务贸易尽量扩大对发展的影响：特定部门方法.....	9
A. 建筑服务.....	9
B. 能源服务.....	11
C. 环境服务.....	12
D. 保健服务.....	13
E. 旅游服务.....	14
三、在《服贸总协定》谈判方面增加发展中国家对服务贸易的参与.....	15
四、请求和允诺程序管理.....	18
A. 政府内部的协调.....	18
B. 与国内利益有关者的磋商.....	19
C. 关于发展中国家当前需要的初步意见.....	19
五、影响发展中国家服务贸易的主要问题.....	19
最后评论意见.....	22

导 言

1. 商品和服务贸易及初级商品委员会在其第六届会议上决定，将题为“服务贸易和对发展的影响”的项目列入会议议程。本说明是作为该项目讨论的一份文件而编制的。说明所依据的是发展中国家在当前的多边服务贸易谈判中取得的进展情况和积累的经验，以及在贸发会议七次专家会议¹和在发展中国家及与各国驻日内瓦代表团举行的其他会议²期间私营和公共部门提出的结论和建议。虽然不能做到详尽无遗，但这些会议的成果仍然真实反映了发展中国家政府和私营部门经营人所面临的现实问题。其中一些问题可能更多地说明了一类或另一类发展中国家或区域的情况，而其他问题则是大家所共同关心的问题。第一节阐述了全球和部门两级服务贸易蓬勃发展的部分统计证据。第二节列举了发展中国家可能希望在谈判中解决的具体措施，以便尽量使服务贸易对实现它们本国的发展目标产生积极影响。第三节审查了在增加对服务贸易总协定(《服贸总协定》)下谈判的参与方面对发展中国家十分重要的一些问题。第四节载列和概述了从选定发展中国家收到的关于它们对《服贸总协定》谈判的请求和允诺阶段准备情况调查表的答复。第五节确定了在服务领域对发展中国家具有极其重要意义的共同要素。

一、服务贸易和发展指标

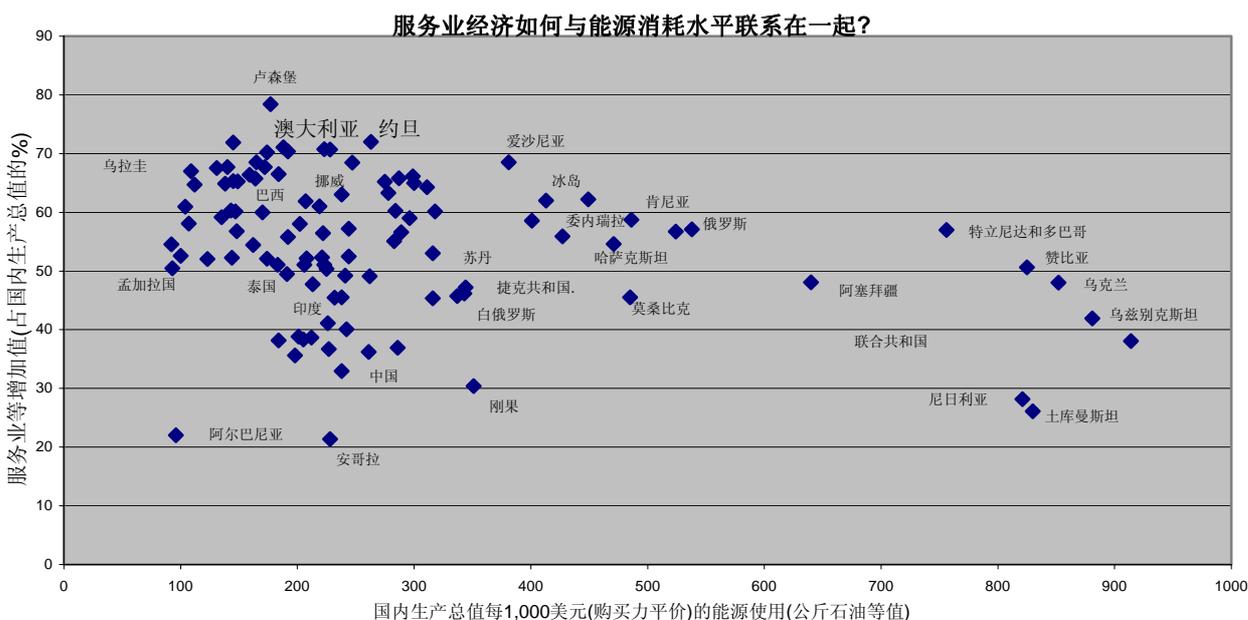
2. 在发展中国家，服务业现已占国内生产总值的 50%以上，它提供了一半以上的就业机会，这一增长情况表明，服务业对于发展中国家的经济具有越来越重要的意义。不过，目前还无法对发展中国家的动态服务业的性质和特点作出评价。对部分发展中国家来说，一些现有指标表明的是这样一种情况，即，服务业增长主要反映传统服务业的增长，诸如小零售业和城市交通，在有的情况下，甚至还是非正规经济的增长。事实上，由于政府服务所占的相对比重，往往造成过高估计服务产业在某些发展中国家的经济中所具有的重要性。

¹ 自 1998 年以来，贸发会议专家会议把重点放在健康、环境、旅游、航空运输、建筑、能源和视听等服务上。

² 最近一次会议——与世贸组织服务谈判中非洲国家有关问题讲习班——于 2002 年 9 月 17 日和 18 日在日内瓦万国宫举行，联合国开发计划署、联合国非洲经济委员会、非洲经济研究联合会和世界贸易组织的代表在会上做了发言。

3. 相反，从其他发展中国家的情况来看，与“新经济”接轨的现代服务业在迅速地发展，这已成为衡量它们发展水平的一个尺度。举例来说，其中一个主要发展指标³是服务业对国内生产总值的增加值与能源消耗之间的相关性。如表 1 所示，就创造价值而言服务产业发达的国家，通常其能源消耗水平相对较低。其他因素，诸如使用节约能源技术和单位能源成本，可能也很重要。例如，尼日利亚排列在该表的右下端，这种情况表明，尼日利亚是一个能源丰富的经济体，虽然它的国内能源消耗水平很高，而它的服务业经济创造的价值却很低。阿尔巴尼亚排在表另一个下端，它的能源消耗水平较低，服务业经济所创造的价值也低。而另一方面，挪威作为一个能源出口国，尽管其能源消耗水平较低，但它发展了服务产业，并使之对该国经济创造了很高的价值。

表 1



4. 国际统计框架存在着不足以及在度量《服贸总协定》所界定的服务贸易流量方面缺乏精确的指标，在这些因素的制约下只能有限地利用统计资料。不过，即使现有的统计具有局限性，人们也还是可以从其中得出一种有趣的启迪，它证明

³ 这是根据联合国统计司和世界银行提供的数据拟订的千年指标之一。在以服务增加值很高而能源使用水平较低而排列前位的 20 个国家中，发展中国家只有阿根廷、乌拉圭、墨西哥、巴西、秘鲁和纳米比亚。

获得外国市场的机会对于发展中国家提供服务的自然人来说依然是十分重要的，同时也说明服务贸易如何才能成为一般发展中国家、小岛屿经济体以及特别是许多最不发达国家发展中的一个决定因素。

5. 从国际收支数据量度情况来看，全球商业性服务贸易变化不大，十多年来始终为货物和服务贸易总量的 20%左右⁴。欧洲发达国家的商业性服务出口总额仍然是所有发展中国家总额的两倍之多，后者的总额接近于北美洲的出口额。然而，发展中国家依然是重要的服务进口市场(表 2 列示了 2001 年前 10 个发展中国家进口国)。最不发达国家作为一组，其商业性服务出口额仅占世界出口总额的 0.4%，它们的进口额接近 1%，几乎与葡萄牙的水平相等，尽管如此，服务贸易作为个别国家的贸易总额的一部分，它所具有的重要性是无可争议的。商业性服务出口额在最不发达国家的贸易总额中所占份额为 18%(而世界平均份额为 20%)。此外，最不发达国家的商业性服务进口额也具有相对重要的意义，占其贸易总额的 26%，就百分比而言，超过了所有发展中国家(17%)和整个世界的水平(18%)。

表 2

2001 年服务进口额排在最前列的 10 个发展中国家

国家	美元 (百万计)
中国	36,435
大韩民国	32,591
印度	23,689
新加坡	20,045
墨西哥	16,520
马来西亚	16,268
巴西	15,813
泰国	14,484
阿根廷	8,344
沙特阿拉伯	7,165

6. 服务贸易作为提高发展中国家经济业绩的一个重要成分正逐渐为人们所承认。表 3 中对 2000 年情况所作的比较表明，就价值而言，商业性服务出口/进口总

⁴ 商业性服务在贸易总额中所占份额 1980 年为 16.2%，1990 年为 19%，2000 年为 19%，2001 年为 19.4%。本节中所列数据摘自《贸发会议统计手册》

额与所列主要出口/进口项目⁵的总额一样大。例如，将发展中国家作为一组来看，商品项目下的出口收入是由以下主要项目产生的：晶体管、自动数据处理设备、办公设备、电信设备、客运汽车和女装。这些项目所获得的总价值大致与商业性服务出口所获价值相等。同样，在进口项目下，所列项目大致与服务进口价值相当。在这方面，指出以下事实是颇有意义的，即，从发展中国家情况来看，在排列最前位的进口商品中，其中许多项目都与服务业经济有紧密的联系，因为它们很可能被输入到那些服务增加值成分极大的产业中，例如，电信或数据处理。

表 3

商品贸易额与服务贸易额的比较

服务出口总额	排在最前位的出口项目、商品的等值 (按价值分类, 递减)	服务进口总额	排在最前位的进口项目、商品的等值 (按价值分类, 递减)
发展中国家		发展中国家	
服务贸易= 3420 亿美元	晶体管	服务贸易= 3680 亿美元	晶体管
	自动数据处理设备		电信设备
	办公设备		办公设备
	电信设备		开关设备
	客运汽车		自动数据处理设备
	女装, 非针织品		电动机械
中国		中国	
服务贸易= 300 亿美元	电信设备	服务贸易= 360 亿美元	电信设备
	自动数据处理设备		聚合物
	电动机械		其他机械
			铁、钢管、管道
最不发达国家		最不发达国家	
服务贸易= 60 亿美元	棉花	服务贸易= 130 亿美元	棉织物, 纺织
	特殊交易		人工纺织纤维织物
	新鲜蔬菜		纺纱
	纺纱		铁、通用钢材
			稻谷
			药物制品
			石灰、水泥
			客运汽车
			针织织物
			货运汽车
	电信设备		
	小麦, 未碾磨		
	船只		
	铁、钢管、管道		
	及其他产品, 共有 52 项目		

⁵ 不包括石油和石油产品。根据国际贸易标准分类第二次修订本三位数级术语编制。

7. 对许多发展中国家来说，其国民作为自然人在国外创造的收入具有十分重要的意义，这一点在《服贸总协定》中已得到承认，该协定将提供服务的自然人的临时流动列为贸易服务的方式之一，即所谓的方式 4。本节所列表 4、表 5 和表 6 都证明，与方式 4 有关联的收入以及方式 4 中具有可预测的和增加的市场机会对许多国家来说都是十分重要的，而这其中大多数国家是发展中国家。虽然不是对方式 4 中贸易价值的精确量度方法，但这一资料已足以表明自然人临时流动所具有的相关性，包括在所有服务产业中的服务供应方面，对表中所列国家尤其如此。由于统计上的种种局限性，这里所用的所有数据仅可用来表明个别国家具有的相对优势。关于移民数据的表也将《服贸总协定》下所包括的各个类别的自然人列入其中，因而也可以作为一个说明流动方向的指标。尽管方式 4 对于发展中国家具有重大的商业意义，但迄今在《服贸总协定》谈判中各国未就这些类别的人作出特定承诺。

表 4

1999 年接收劳务人员汇款的前 10 个国家

以百万美元计

国家	价值	在出口总额中所占份额
印度	11,002	21%
墨西哥	5,909	4%
土耳其	4,529	10%
葡萄牙	3,320	10%
西班牙	3,305	2%
埃及	3,235	22%
摩洛哥	1,938	18%
孟加拉国	1,797	29%
希腊	1,667	7%
约旦	1,664	47%

表 5

1999 年汇款来源的前 10 个国家

以百万美元计

国家	价值	在进口总额中所占份额
美国	17,370	1.4%
沙特阿拉伯	13,977	31.4%
德国	3,656	0.6%
法国	2,875	0.8%
日本	2,720	0.7%
马来西亚	2,038	2.7%
瑞士	1,889	1.8%
科威特	1,731	14.6%
阿曼	1,438	25%
西班牙	968	0.6%

表 6

劳务人员的汇款的重要性

1999 年收到的劳务人员的汇款 在国内生产总值中所占百分比		1999 年按人均美元计算 的劳务人员的汇款	
国家	价值	国家	价值
约旦	22%	约旦	348
萨摩亚	21%	葡萄牙	332
也门	19%	牙买加	282
阿尔巴尼亚	12%	巴巴多斯	269
萨尔瓦多	11%	萨尔瓦多	267
牙买加	11%	多米尼加共和国	223
尼加拉瓜	10%	希腊	184
佛得角	9%	阿尔巴尼亚	157

8. 能够说明问题的其中一个指标是表 7 中的“服务出口依赖指数”。⁶ 它显示出国内服务业经济在多大程度上针对和依赖出口。服务产业发达的国家可能相对而言其服务出口并不发达，而弱小发展中国家、特别是小岛屿经济体则可能十分依赖对商业性服务的出口。例如，卢森堡或安提瓜和巴布达不仅仅是把服务作为经济的基础，它们面向出口的服务产业也占有非常重要的地位，其重要性超过了服务对国内经济的贡献。出现这种状况的原因可能是其服务出口依靠进口的其他高价值服务输入。岛国经济体包括最不发达国家，通过开展旅游活动而发展成为主要的服务业经济体，其中毛里求斯就是一个充分证明的实例，它因此而根据这一指数排在了第十五位。从该表底端列入两类很不同的国家还可以看到另一个有趣的现象：就价值而言其服务出口额很高并且服务对经济的增加值也很高的一类国家，其服务出口产业在国内服务业经济中的相对比重却并不大。另一方面，这其中也可能包括了出口和国内服务产业两者均薄弱的国家。明显的例子是，像澳大利亚(排列第 105 位)、中国(排列第 97 位)、德国(排列第 102 位)或印度(排列第 100 位)这类强大的经济体似乎也排在本表的下端。

⁶ 资料来源：货币基金组织、世界银行。可获得的 123 个国家和领土的资料是以 1999 年数据为基础，其中，例如，没有美国或加拿大的价值资料。

表 7

按照其服务出口依赖指数对国家的排列

指数最高的前 10 个国家		指数最低的前 10 个国家	
国 家	指 数	国 家	指 数
卢森堡	125	苏丹	1.9
安提瓜和巴布达	101	日本	2
圣卢西亚	79	伊朗伊斯兰共和国	2.2
瓦努阿图	76	委内瑞拉	2.3
多米尼加	75	阿根廷	2.46
圣文森特和格林纳丁斯	71	巴西	2.48
格林纳达	69	布隆迪	3
巴巴多斯	69	孟加拉国	3.4
斐济	68	墨西哥	4
塞舌尔	67	哥伦比亚	4.1

二、通过服务贸易尽量扩大对发展的影响： 特定部门方法

9. 本节讨论的目的是要确定与实现各个部门特定的发展目标相关的主要因素，以及按照《服贸总协定》第四条通过市场自由化改善发展中国家供应商的市场准入的必要条件。下文讨论的部门是发展中国家已经建立或具有潜在出口能力的部门，因此，按照本文所讨论的方针逐步实行自由化，就可以提供有效执行《服贸总协定》第四条的手段。

A. 建筑服务

10. 对发展中国家来说，要想加强国内和出口供应能力，关键在于能否持续提高其技术能力。拥有充足的研究与开发资金，是有关政策不可或缺的组成部分。通过在私营和公共部门所有利益有关者之间开展对话，发展中国家就能够制定有效政策，特别是有效的财政政策，从而避免对建筑企业课以繁重的国内税和对基本设备征收高额关税。此外，发展中国家可以努力确保国内建筑和工程企业

有效参与与社会方案有关联的建筑工程，例如，住房、能源以及工业和基础设施项目。另一个要素是要努力通过建立地方和区域专业协会来提高能力，并且寻求建立一种机制(如果没有这种机制的话)，在逐步执行国际标准的基础上对专业人员和企业的资格予以有效的承认。

11. 要想有效地监督和管理建筑服务部门以及消除官僚政治障碍，发展中国家还需要逐步建立适当的体制和法律框架。这种框架可以提供作为打击反竞争做法的一种有效手段的透明度，以及解决争端的一种仲裁机制。

12. 要保证增加发展中国家对国际服务贸易的参与，还需要解决若干人们所关心的问题：如果联盟和合营企业是根据政府条例获得批准，技术转让即可以简化手续，以便使地方公司参与建筑项目的设计和实施。大多数国家所实行的有关资格承认的国内规章制度以及专业协会限制性会员制，对发展中国家的专业人员来说都是一种障碍。在许多情况下，由于对国籍和居留的规定以及政府采购做法所提出的特殊要求，都使得这一障碍愈加难以逾越。国外服务提供人的流动也经常遇到签证和居留规定方面的障碍，甚至与项目有关的短期工作也要有经济需求检验，并且往往在签发签证和工作许可证所适用的标准上几乎无透明度可言，这种情况常常看起来像是对发展中国家国民进行处罚。为了确保实现方式 4 下的市场准入，人们建议实施一种“《服贸总协定》签证”的做法。据估计，与政府采购有关的需求在建筑服务总需求中所占比例多达一半。有关多边筹资项目的投标规章制度应当具有透明度，并且应给予发展中国家企业以特别考虑。协调政府采购规则不应当影响到对旨在发展各个部门的本国政策的解释。发达国家现在普遍使用补贴和政府支助这一做法，以加强其企业的竞争力。这种做法包括对研究与开发费用的直接补贴、收购资本货物、直接财政援助、为可行性研究提供出口信贷、为私人银行贷款提供政府担保、为特殊项目业务费用筹资提供出口信贷、为私人银行贷款提供公共机构担保、免税和政府风险分担，包括承包商利润百分比担保。发展中国家无法与发达国家企业所得到的这种补贴进行较量，这种补贴往往因为多边资金附带条件的援助规定而进一步提高。对最不发达国家应给予特殊照顾，它们的市场规模不大、结构薄弱并且人的能力有限，造成供应方的制约，甚至在国内市场上也无法提供服务，因而要考虑到这种种原因造成的不对称状况。

B. 能源服务

13. 能源对于实现可持续发展人的发展的相关经济、社会和环境目标来说是十分重要的，并且在提供获得能源的机会以支持发展方面，能源服务也起到至关重要的作用。因此，发展中国家现在面临的挑战是，通过提高对能源服务的供应，确保增加可靠和有效地获得能源的机会。为确保在市场准入和发展之间明确建立连接关系，进入发展中国家能源市场的机会可以是有条件的，条件就是转让技术与管理专门技能，外国供应商同意承担公用事业义务，建立外国企业与国内企业、包括与中小企业的联盟。这些原则可以作为能源部门谈判的附加承诺列入谈判。在这种情况下，发展中国家应当为外国和国内供应商创造一个有利环境，通过制定透明的管理框架，保证经营人特别是在获得使用本国能源资源网的机会方面享有公平的竞争条件。

14. 鉴于能源服务构成能源链中的增加值，发展中国家现在面临的挑战是如何获得更大份额的能源“生意”。在这方面，方式 1 则具有一定的相关性，对于在线贸易和经纪业服务以及可以通过邮件或电子手段交付的专业服务(譬如，咨询、法律服务)来说尤其如此。它也包括与通过管道和互连电网跨界输送电力和天然气有关的服务。方式 3 具有极其重要的意义，它涉及多种不同形式的外国商业存在。方式 4 包括提供技术和管理服务的技术专业人员的流动，以及所需要的半技术或非技术人员的流动，比如说，从事建筑和设施和电网改造的人员。方式 1 和方式 3 所特有的贸易壁垒包括了由于预先存在专属权利和专营企业而造成网络使用机会有限，以及传输收费不公平或不透明。方式 1 特有的壁垒包括跨界能源贸易须受商业存在的制约，以及为能源交易筹措资金时跨界资本转移受到限制。方式 3 的特定限制因素也包括管理框架不透明和公用事业所有权和控制权存在种种局限性。就方式 4 而言，壁垒包括获取签证和工作许可证很困难，国外获得的专业资格不被承认，外国专家的逗留有时间限制，以及需要作经济需求检验。

15. 能源服务部门包括许多部分，依能源来源(比如，石油、天然气和水力电力)、能源处理阶段(比如，与提取、运输和分配有关的服务)和在能源活动链中的特定服务功能(比如，“核心”和“非核心”服务)而有所不同。在当前所进行的服务谈判中，必须考虑到这种分块经营的市场现状。

C. 环境服务

16. 鉴于环境服务与可持续发展有着如此紧密的联系，发展中国家可能对于反映出这一联系感兴趣，它们会有意规定这一部门的经营人有义务履行公用事业义务、向地方企业转让技术和管理专门知识、培训人员，以及规定最低当地成分要求。各国政府也会考虑确定消费者可以支付的最高限价，或者规定一定比例的利润必须用于基础设施的再投资。

17. 增强环境服务部门的能力，可有助于提高发展中国家成为这一领域中专门服务出口国的能力。同时，这种能力的增强也会提高发展中国家在以下几个方面能力，即，满足进口市场上环境方面的要求；成为对外国直接投资更具吸引力的目的国；保证较为容易地获得资本；以及加强国内其他部门，诸如旅游业。

18. 有利的环境服务供应方式是商业存在(方式 3)和自然人的存在(方式 4)。不过，现在采用信息技术，也有可能利用跨界供应方式(方式 1)来提供某些“非核心”服务。似乎国外消费(方式 2)有一定的发展机会，比如与教育有关的服务和与运输和废物处理有关的服务。

19. 管理程序通常要求环境服务产业企业应持有可开展其各个方面业务活动的各种许可证，其中任何许可证都有可能被吊销、更改或拒绝签发。与此种许可证有关的文件提供、考查程序和资料收集等要求，都可能会削弱外国公司及时提供其服务的能力。另外，立法也可能规定严格的赔偿责任(特别是对与废物运输、处理和处置有关的经营活动)，这对小公司或者在这一领域中经验不多的公司来说，也会成为一道障碍，尤其是这些公司可能来自发展中国家时。环境赔偿责任保险市场很有限，目前只有几家保险公司提供有限的险种范围，而条件极具限制性，保险费也很高昂。

20. 本环境服务分类可以在多边一级再作进一步的分析和讨论，以更好地兼顾不断变化的市场现状，确保谈判中所做的承诺切实而有意义。其他服务部门，诸如咨询、工程设计、建筑、管理、法律和会计服务等部门的自由化进程，都可能加大环境服务部门自由化承诺对贸易的影响。因此，应当注意适当的部门分类问题。《多哈部长级宣言》第 31 段第(三)项对谈判提出的任务是，降低或取消环境商品和服务的关税和非关税壁垒，以期增强贸易和环境之间的相互支持。对于

民间社会就扩大《服贸总协定》范围，将基本服务包括在内而提出的种种问题，可能需要给予应有考虑。

D. 保健服务

21. 保健服务贸易应当促进实现公共保健领域各项政策目标：公平获得保健服务、提高服务质量和有效利用资源。平等获得服务意指“为同样的需要平等利用保健服务”并且与纵向公平结合起来，也就是说，使用者依其经济能力缴纳费用。质量涉及系统提供的保健服务标准问题。效率与资源的最佳分配，包括通过国际贸易的分配相关。

22. 目前，私营部门的作用越来越大，这就增加了开展保健服务贸易的可能性。许多发展中国家都把保健服务贸易视为增加收益和加强与改进其本国保健服务的一种手段。保健服务贸易的增长与保险等其他部门的自由化之间有着紧密的关系。最不发达国家面临着种种特殊困难，其中包括技术专业人员的才外流和由于患者跨界流动而出现的资金外流等问题。在一些发展中国家，随着保健部门的私有化而产生了一种双重标准制度，只为富有的患者、包括外国患者提供高质量服务。鉴于以上情况，各国政府必须在国际一级采取一套全面的积极措施，除了现有特殊情况外，其目标应当是保持本国保健制度的完整性，如同采取谨慎措施保持财务制度的完整性一样。这种框架可以便利国际服务贸易逐步自由化。

23. 由于文化和语言上的密切关系，区域保健服务贸易的作用显得尤为突出。通过采取以下措施可以进一步促进区域保健服务贸易，即，取消对签证的要求和对作为患者的自然人和服务提供人流动的限制条件；编制适合区域范围内医务专业人员的通用课程；放宽对区域保健企业获得许可证和授权的规定；以及在区域对政府采购实行开放政策。

24. 《服贸总协定》有关保健服务贸易供应的所有方式都提供了商业契机。在跨界供应(远程医学)方面，至关紧要的是要能够获得可负担得起的技术服务，以及与电信网服务、医务和非医务专业人员服务以及与计算机相关的服务建立适当的连接关系。此外，获得商业性医疗技术服务和使用保健信息网及分销渠道也是必要的条件。关于国外消费问题，许多发展中国家都把“保健旅游”作为一项策略，以期在其天赋资源、气候、有形基础设施、现有高技术医疗和辅助医务专业

人员及专门医疗技术的基础上，实现服务出口多样化。保健保险不跟人走，这是阻碍发展中国家为外国患者提供保健服务的一大障碍。

E. 旅游服务

25. 竞争问题和对反竞争行为的处理，这是影响发展中国家旅游业效率、生存能力和可持续能力的关键问题。发展中国家能否处理这些问题以及消除它们的影响，具有决定性的意义。此外，由于发展中国家对竞争问题缺乏适当的或没有国内法律框架，而《服贸总协定》框架则缺乏多边纪律和机制，⁷ 这限制了发展中国家对其旅游部门中反竞争做法进行处理和预防的能力。国际旅游业中的掠夺性做法和反竞争行为对发展中国家旅游业的经济可持续性产生了两个主要影响：贸易利益不均衡，和流失效果加大。两者影响综合在一起，使旅游业本身的满溢效应和倍增效应的积极影响降到最低限度，并损害了企业的财政能力，以及国家为了以适当方式达到竞争条件并满足国际需求，为维护和改进基本的基础设施和质量标准划拨必要资源的能力。

26. 国际旅游业的发展依赖于旅游业发端国家能否有效地使提供给消费者的旅游产品商品化。在国际旅游业部门，世界信息和分销网络起着决定性的作用，因为它们把旅游业服务消费者和提供者拉在一起。计算机预定系统、全球分销系统和因特网是世界信息网络的三大支柱，它们为航空公司、旅游经营人、旅行社和其他旅游业经营人提供了基础设施和网络设施，使之可以处理和获取有关信息，作出预定安排并营销旅游产品。在全球分销系统网络的经营方面，还存在许多障碍和问题。它们包括：(a) 使用权利不公平；(b) 显示受到限制；(c) 服务成本受专营做法的影响；(d) 中立和管制问题；以及 (e) 使用者之间存在技术方面的差距。

27. 旅游业的可持续能力，即它在经济、社会、文化和环境方面的可持续能力，是发展中国家国内政策和所关注的发展问题的核心。这些关注的问题在当前所进行的《服贸总协定》谈判中已强调说明，其中包括 (a) 对旅游业附属帐户所确定的所有旅游活动的承诺应有适当的适用范围并具有一贯性；(b) 防止发端市场

⁷ 最主要的是《服贸总协定》第九条。

上占优势的综合供应商采取掠夺性行为 and 反竞争做法；(c) 在非歧视性基础上有效地获取和使用信息；(d) 制定可促进旅游业可持续发展的适当框架；以及(e) 保持旅游业和文化遗产的环境可持续性。

三、在《服贸总协定》谈判方面增加发展中国家 对服务贸易的参与

28. 按照根据《服贸总协定》第十九条第 3 项下授权制定的《服务贸易谈判准则和程序》⁸，世贸组织《多哈部长级宣言》为交换请求和允诺规定了时间范围。根据该《准则和程序》，世贸组织成员国应当在 2002 年 6 月 30 日之前提交供具体作出承诺的初步请求。谈判必须保证个别发展中国家有适当的灵活性，允许它们开放较少的部门，对较少种类的交易实行自由化，根据其国家发展状况逐步扩大市场准入，并在给予市场准入时附加旨在实现《服贸总协定》第四条规定的条件的条件。大多数发展中国家尚未向其贸易伙伴提出其初步请求。这表明有相当多的发展中国家在拟订其初步请求方面还有困难。一些发展中国家强调了以下几个方面的困难：(a) 很难确定本国政策目标和供应制约因素；(b) 缺乏对潜在相对优势的认识；(c) 缺乏人力资源；(d) 认定本国具体的服务贸易利益时所涉问题十分复杂(它们之所以尚未提出它们的初步请求的主要原因)；以及 (e) 对《服贸总协定》缺乏足够的了解。鉴于谈判的期限业已商定，那么对发展中国家来说，拟订供具体作出承诺的初步请求就成为一个优先问题。所有发展中国家都参与了谈判，而谈判也是促进和保证增加发展中国家对服务贸易的参与的唯一可行的途径。

29. 不过，所有贸发会议专家会议都已一再论证了以下事实，那就是，保证增加发展中国家服务供应商的市场份额问题，仅仅通过谈判市场准入和本国待遇承诺是不可能得到解决的。事实上，在大多数专家会议上，专家们都指出了超出市场准入范围以及部门与部门之间不同的种种问题。解决供应制约和能力建设问题依然是摆在发展中国家面前的优先事项。一方面，在发展中国家市场上还需要

⁸ 2001 年 3 月 28 日由服务贸易理事会通过。

建立和保持有利于解决发展需求的条件，而另一方面，发达国家市场上也需要建立和保持可为发展中国家供应商提供公平和优惠机会的条件。

30. 专家们还指出，某一特定服务市场的贸易，由于缺乏进入其他服务市场的机会，也会因此受到影响，比如说旅游业中的航空运输服务。发展中国家在概念上对某些相关服务进行分门别类时注意加以分析，将会有所助益。不过，还应谨慎从事，注意不要损害了发展中国家在不同部门和分部门根据其自身条件逐步实行自由化方面的灵活性。举例来说，发展中国家宜于在能源服务领域使用相关服务清单，因为现有的分类方法甚至都未将能源服务作为单独一个类别予以划分。此外，发展中国家也可能采用这一方法来确定各个相关服务部门的特定条件，包括争取使其贸易伙伴再作出旨在执行《服贸总协定》第四条的附加承诺。

31. 目前主要的一种意见是，增加发展中国家的参与的条件应当并且也将会在双边谈判中逐项授予。这一观点因谈判实力存在不均衡状况而遭到反驳。完全依靠双边解决办法，在保证给予发展中国家服务与服务供应商优惠待遇方面不会产生理想的结果。发展中国家可能打算采用“示范请求方法”，该方法中含有有利于发展的因素，发展中国家将通过该方法来寻求使发达国家承诺根据《服贸总协定》第四条和第十九条第 2 项开放市场。为此，发展中国家可以继续确定特定部门的必要条件，以便增加其对选定的服务部门的参与，还可建议列入和谈判附加的纪律措施。理由是，很难制定全面的规定，既有利于发展中国家，而又不是以最起码的共同点；也就是说，如果把重点放在特定领域，就所得到的市场准入而言，发展中国家可以获得一种更好的结果。另一方面，在部门情况下，可以谈判较为具体的规定，这种规定应保证《服贸总协定》规定的灵活性不会因双边谈判而受到影响。

32. 要使发展中国家可持续和有效地融入世界经济自由化进程中，取决于能否创造有利的国内和国际政策与管理环境。市场不健全，就不会有公平的贸易，因为它不能平等地为所有人提供信息，占优势的人强行按自己的条件做交易，而其他人则没有任何可抵制反竞争做法的工具。在所有这些令人关注的问题中，发展水平的不对称和许多发展中国家在全球服务贸易中的弱势地位是有待解决的最重要的问题。本说明在部门分析的基础上，确定了发展中国家可能期望籍以实现平衡发展和承担特定义务的条件，并且这些条件它们将能够承受。发展中国家的

国内环境一般是开放的，但是它们的服务供应商并非象发达国家市场供应商一样从实在的机会中获益。按照传统的方式进一步自由化，并不可能为发展中国家提供净利益，也不会促进其经济的平衡增长，除非以下所认定的问题在谈判中得到适当解决。

33. 谈判的目的必须是有效地实现《服贸总协定》第四条规定的各项目标，以及减少当前承诺中的不平衡状况，把重点放在对发展中国家出口有利的市场准入自由化部门和供应方式上。应当指出，发展中国家必须明确其本国的利益所在，这就需要审查现有的政策/管理框架，并建立一个有效的国内磋商机制，以帮助明确本国的目标，这可能需要通过采取政策/管理改革行动予以落实。所确定的本国利益将可作为这些国家的谈判战略、请求和允诺的依据。发展中国家提交的提案中便已列入部分本国利益。

34. 需要建立必要的机制，以确保第四条得到有效执行，同时还需要清楚地了解与发展中国家有关的规定，包括“自然人流动问题附件”，确保通过方式 4 改善市场准入状况。需要建立一个监督和通知机制，以确保履行第四条规定的义务。⁹ 第四条规定，发达国家成员应作出具体承诺，加强发展中国家的国内服务能力及提高其效率和竞争力，在这一过程中尤其应增强其对技术的使用和提高其使用分销渠道和信息网络的机会。发达国家可以采取积极措施来执行第四条，例如，可以对承诺进行投资并促进发展中国家使用技术和分销渠道和信息网络的企业提供财政优惠条件这样的奖励办法，以此鼓励对发展中国家服务部门进行投资，技术转让，以及使用分销渠道和信息网络。也可以发挥联络点的作用，使它们功能健全，有充足的资金，为发展中国家服务提供商所了解并与之建立连接关系，并且主动传播市场信息。

⁹ 一组发展中国家（玻利维亚、巴巴多斯、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔、尼加拉瓜和秘鲁）建议建立一个第四条监督机制，以开展成员国在谈判准则第 15 段中商定的审查和评价工作，并附以评价和审查谈判进展情况的具体标准。此种标准将包括根据第四条各项目标审查各种允诺。

四、请求和允诺程序管理

35. 为了提高发展中国家的能力，并增进对发展中国家的需要及其对当前谈判的认识和准备状况的了解，贸发会议已向从不同区域任选的发展中国家发送了调查表，请它们提供资料，说明它们是如何进行政府内部协调及与利益有关者进行磋商的。迄今已从对谈判极其关注的国家收到了十三份答复。尽管这一调查并未就拟订有关谈判中请求和允诺程序管理方面的进展情况得出结论提供一个全面依据，但它还是对发展中国家在应对服务谈判挑战的各种方式有了深入的了解，同时也展示了目前人们共同关心的问题。此外，贸发会议在分析和技术援助支持方面与各国首都和总部设在日内瓦的贸易谈判代表始终保持着联系，通过这一途径也可收集资料。

A. 政府内部的协调

36. 所有对调查表作出答复的国家都为世贸组织和/或《服贸总协定》谈判设立了一个牵头机构。这些国家也设立了不同的工作组，帮助协调政府的谈判立场。政府内部的磋商会议主要是以牵头机构的情况介绍为基础，然后对提出的背景文件进行讨论，而在日内瓦和各国首都之间的协调过程则主要基于交换从日内瓦发往各国首都的报告、反馈和有关会议记录。在这一协调过程中所遇到的主要问题是缺乏资源和不了解《服贸总协定》。技术援助对于加强对《服贸总协定》的了解是十分重要的，但缺乏国内资源则又加大了难度系数，使这种了解不易发挥作用并成为所有政府机构的普遍认识。发展中国家认为很难在国家一级根据《服贸总协定》对服务贸易作出评估，也很难评价服务自由化对其国家经济产生的影响。贸发会议通过实施由联合王国国际开发署供资的服务技术援助方案、选定最不发达国家和其他非洲国家综合技术援助联合方案以及其各国和区域资本能力建设方案所做的种种努力，对于应对这些挑战以及加强政府间协调来说都是重要的要素。

B. 与国内利益有关者的磋商

37. 对调查表作出答复的所有国家都表明，它们与行业部门开展了磋商进程，这通常都要利用正规的部门咨询小组。参与这些咨询活动的有行业协会、代表服务行业的国家机构、工会和有关公众成员。国家立场文件草案和世贸组织成员提出的谈判提案作为磋商的依据。协调过程中所遇到的问题是缺乏资源，服务部门不予合作，以及国内利益有关者对《服贸总协定》缺乏了解。贸发会议最近为缓解这些问题而组织了一些培训讨论会和讲习班，这些努力受到各国的极大好评。

C. 关于发展中国家当前需要的初步意见

38. 通过举办讨论会和讲习班来交换意见和经验，对于提高这方面的认识和增进了解来说，业已证明是行之有效的方法。自从将《服贸总协定》范围扩大到所有服务部门以来，似乎当务之急的问题是应当从部门角度对这一问题给予足够的时间和关注。不过，更加急需的还是对那些将会增进对发展中国家谈判利益问题认识的领域实施干预。培训谈判代表和就发展中国家在服务贸易领域的相对实力开展研究，具有尤其重要的意义。作为贸发会议技术援助活动的一部分，具体来说，就是结合“积极议程”和“商业外交术方案”，为提高对服务贸易的认识而开展了特定部门和特定国家问题的分析工作。服务行业联盟也会有助于协调一国政府在《服贸总协定》方面所做的努力并使之明确工作重点。通过设立一个专门处理服务问题的机构或办公室，政府也有更大的可能确保对《服贸总协定》的知识具有连续性，以及可以集中力量和专门知识来确定评估和评价服务贸易自由化影响的最佳方法。未来提供援助将很有帮助，特别是如果援助的主要目标是如何使磋商在允诺/请求进程中可以有效确定本国利益，以及如何促进发展中国家所有利益有关者对《服贸总协定》的了解。

五、影响发展中国家服务贸易的主要问题

39. 所有专家会议都确定了若干与增加发展中国家供应商对世界服务贸易的参与有关的共同要素。其中一些要素构成对市场准入的壁垒，其他要素则对发展

中国家供应商的业绩能力产生影响。此外，对其中一些问题也需要采取一种创新方法来处理，以便处理这些问题时不致损害其他部门的承诺。

40. **获取技术。**这个问题始终是发展中国家供应商所遇到的主要问题之一。根据建筑和能源部门的经验，可以通过制定适当的政府管理条例鼓励技术转让。与发达国家伙伴建立合营企业以及规定当地成分和人力培训，都证明能鼓励向发展中国家公司转让技术，并鼓励它们获取专门经验。发展中国家不具备提供新的技术性保健治疗的能力，尤其导致潜在的收入来源的损失。基于旅游业采用新技术的环境可持续性，对于保持发展中国家旅游业持续增长是至关重要的。

41. **银行与金融。**对于发展中国家的建筑、环境和能源服务企业来说，通过合理可靠的金融服务获得资金来源，是使其所具有的国内竞争力转化为国际贸易能力的一个先决条件。通过加强国内银行部门来帮助企业获得充足的资金，以及支持企业利用国际金融市场，这都是至关重要的政策要素。对发展中国家企业来说，资金供应是获得商业性技术的关键性问题。

42. **公共政策关注的问题。**对私人投资开放能源这类服务市场，必须要有相应的条件，使人口普遍可以获得能源(即，公用事业义务)。公平考虑是实现保健和环境服务自由化的先决条件。为了支持保健服务自由化与贸易，可能有必要采取国际措施，以及例如对金融部门十分重要的谨慎措施，以保持本国保健系统的完整性。

43. **中小企业。**中小企业的作用在所分析的所有服务部门中都得到重新确认。例如，在所有环境服务中，有一半是由中小企业提供的，而随着私人提供的服务不断增加，它们在保健服务领域中的作用也在增长。在建筑服务业，中小企业由于项目规模大，往往处于劣势。能源服务业的中小企业应当与其他战略伙伴联合在一起，发挥其应有的作用。在旅游业，中小企业在提供许多旅游产品方面举足轻重。不过，与发达国家不同的是，发展中国家的中小企业还面临着成本不断增加和其竞争力受到削弱的问题。影响它们的问题有国内市场结构弱点以及较之发达国家市场而言缺乏政府支持。

44. **信息不对称的透明度。**要想真正打入建筑、环境和能源服务市场，就必须采取有效措施来解决公司资格要求以及程序、技术标准和许可证规定方面的问

题。政府各级以及非政府机构所实行的多重规章和标准，有可能妨碍市场开放和给予国民待遇。

45. 使用信息网络。这是具有竞争力的先决条件之一。在保健和旅游服务业，它直接影响到服务的提供。在建筑、能源和环境服务部门，这种使用权决定了对库存的管理，使人们可以获悉价格和项目情况。

46. 反竞争做法。建筑、旅游和能源服务业的私营部门经营人都强调需要解决竞争问题。外国市场在给予建筑服务许可证和执照方面缺乏透明度，这助长了全球性企业的反竞争行为，从而减损了发展中国家企业的市场准入机会。确保非歧视性使用能源服务市场网络设施的措施，必须起到支持贸易自由化的作用。计算机预定系统/全球分销系统缺乏中立性，这致使旅游服务提供者感到关切。

47. 人员流动。人员流动对所有服务部门都具有重要意义，对流动的限制可能产生种种不同效果。尽管问题是一样的，但其重要程度却会各有不同。在以下很多方面都可能产生对提供服务人员流动的限制，诸如，经济需求检验规定、歧视性许可证、认证、承认外国专业资格、国籍和居留规定、国家和省级规定、移民条例、获得资格审查的机会、影响将收入汇回国内的外汇管制，以及歧视性收费政策。

48. 区域一体化。这可能是建立国家能力和建筑、保健和环境服务专门化领域的一种可选方法。发展中国家之间订立的分区域一体化协定可以规定相互承认文凭和专业人员自由流动，以及在自由贸易区或关税同盟范围内实行政府采购做法自由化。也可以把它作为一种手段，使发展中国家企业能够获得在全球市场上进行竞争所必要的竞争实力。

49. 管理框架。面对不断变化的市场状况和技术进步，适时的管理框架具有十分重要的意义，在所分析的所有服务部门中都强调了这一点。在建筑服务业，人们强调需要制定一部示范法律；同样，能源和保健服务部门要实行私有化，也必须有一个适当的、新的法律体制框架，保健服务部门还必须解决与采用远程医学信息技术服务有关的赔偿责任标准和保护消费者问题。采用新的环境标准也必须要有新的法律框架给予支持。

50. 《服贸总协定》分类下的服务部门划分范围。在每次专家会议上，人们都明确指出，核心活动的发展取决于在《服贸总协定》服务分类中列为不同部门

类别的其他服务市场的特性。事实上，由于相关服务部门中的限制因素，核心活动中的市场准入机会都化为乌有，旅游和运输、有形建筑和建筑学/工程设计领域的情况就是如此。《服贸总协定》对能源和环境服务的现有分类似乎并不适当。

最后评论意见

51. 就增加社会经济效益和实现贸易利益而言应尽量扩大对发展的积极影响，在这方面，服务业经济的可持续增长是一个至关重要的要素。服务贸易的不断增长，将会提供直接的发展利益，导致增加就业机会、战胜贫穷并成为促进人类发展的推动力，从而也会提高广大人民的生活水平。就《多哈发展议程》来说，服务谈判的结果应当确保发展中国家在贸易自由化的利益分配平衡方面有较好的前景。只有当国际贸易体系为发展中国家供应商提供的服务保留了一定机会，贸易自由化才能对战胜贫穷起到支持的作用。这在旅游这类部门中尤其明显，旅游业对许多国家来说都依然是出口创汇的唯一来源。同样，在建筑、环境、保健和能源服务等其他部门，贸易自由化也应当对发展中国家至为重要的政策目标起到支持作用，对最不发达国家和有大量人口生活在赤贫中的其他国家的需要应予以特别考虑。

52. 要保持谈判的势头，发达国家就需要确保它们在本轮谈判中向发展中国家提出的请求是合理的和可持续的，并确保特别是在方式 4 方面以及在商业和专业服务(比如计算机服务)、建筑、旅游和运输等部门提供真正的市场开放机会。此外，发展中国家也应当在国内采取惩戒反竞争做法的必要步骤，并落实有助于创造对商业有利的环境的措施，以便国内服务提供者能够按照《服贸总协定》第四条规定的精神，提高服务贸易业绩水平。对于发展中国家来说，自主自由化方面的信贷、紧急情况保障机制和供应能力建设和技术转让特定机制，则是谈判成功的关键的组成部分。就对自由化采取切实的奖励措施方面，一些发展中国家还需要在纺织或农业等其他部门或在执行问题上给予互惠。

53. 发展中国家尤其关切的是，目前在《服贸总协定》框架内的请求/允诺程序缺乏透明度，这使它们无法对发达国家贸易伙伴向它们提交的请求作出评价，并且也无法拟订它们自己的请求和允诺，而这是一项极其复杂的任务，因为它们需要明确其本国政策目标以及各个部门/分部门的竞争力，并且除了别的以外，还

要评价自由化的适当顺序、国内企业提供特殊服务的能力，以及市场的进一步竞争将会对这一能力产生积极的还是消极的影响。这种评价的其他一些要素涉及对投资的影响、对就业的影响以及获得高质量和高效率进口的机会。

54. 发展中国家对国际服务贸易的有效参与，依赖于对《服务贸易总协定》第四条和第十九条规定的有效执行，以及所有贸易伙伴对“服务贸易谈判准则和程序”所载原则的尊重。鉴于这一点，商品和服务贸易及初级商品委员会第七届会议不妨考虑加强贸发会议的能力，将重点放在以下四个方面：**(a)** 作为一项连续性活动，继续评估发展中国家经济体服务部门，以便拟订政策和管理建议，促进国内服务能力的发展；**(b)** 特别通过贸发会议专家会议来加强特定部门分析，重点放在已积累了一些专门知识的服务部门，或者争取把一些新的服务部门列入专家讨论范围；**(c)** 帮助发展中国家提高对政策在服务贸易领域中影响的认识，特别要结合正在进行的谈判。这项工作将以提供以下方面的分析投入为基础，即，如何能够通过逐步贸易自由化来实现发展目标，以及在确保增加发展中国家的参与方面部门一级或具有普遍性质的必要先决条件；以及**(d)** 支持发展中国家政府执行委员会的建议，这些建议来自专家会议和服务领域多边贸易谈判进程，并分析这些建议对发展中国家经济的潜在影响。

-- -- -- -- --