



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/62
16 December 2003
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
第八届会议
2004年2月9日至13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

从进出口来看，发展中国家在国际服务贸易中的作用日益增加。公共政策，包括制订法规框架，创建商业竞争环境并确定自由化进程的顺序，对保证通过服务贸易自由化取得发展成就至关重要。将服务外包给发展中国家，为服务创造了新的贸易机会。各区域涉及发展中国家和最不发达国家的区域一体化范围不断扩大，将服务包括在内。基础结构服务的贸易自由化能带来经济利益；但必须创造必要的条件，保证国内供应的能力建设和竞争力以及对这种服务的经济承受能力和普遍准入。鉴于《服贸总协定》之下各种提供方式的关联性，必须对它们的自由化采取一种均衡兼顾的办法，保证它们对创造就业机会、增长和发展作出最大贡献。当前的《服贸总协定》谈判能使发展中国家的主要贸易伙伴作出在商业上有意义的承诺，特别是在方式4方面的承诺，从而有助于加强发展中国家参与贸易。在《服贸总协定》的规则和国内法规的纪律方面的拟订工作必须完成，而且这种纪律要对发展中国家适当灵活。

* 本文件是在正常提交日期之后提交的。

导 言

1. 编写本说明是为了有助于讨论议程项目 4(服务贸易和对发展的影响)。本说明分析发展中国家在国际服务贸易方面面临的挑战，并评述发展中国家在当前的多边服务贸易谈判中积累的经验，并且分析在最近的几次贸发会议专家会议期间公、私部门提出的结论和建议。上述会议的研究结果以及对这些问题的讨论将直接有助于形成贸发十一大的议程，有助于进一步了解该议程之下的次主题，特别是“确保通过国际贸易制度和贸易谈判取得发展成就”。

一、影响全球服务经济的新情况

2. 国际服务贸易已成为推动世界经济结构改革的一个关键因素。从 1980 年至 2002 年，服务贸易总额翻了两番，从 4,000 亿美元增加到 16,000 亿美元；服务在贸易总额中的份额则从 16.2% 增加到了 19.4%。¹ 发达国家在国际服务贸易中占主要地位，占服务进出口的大部分，它们与发展中国家的服务贸易为顺差。但是，发展中国家在国际服务贸易中的作用日益加强，服务贸易逆差总额在减少。发展中国家占服务贸易总额的份额从 1980 年的 18% 增加到了 2002 年的 23%；在世界服务进口中的份额则从 1980 年的 31% 下降到了 2002 年的 25%。

3. 以上综合数字掩盖了主要国家集团和区域之间多种多样的趋势。到 2002 年，欧洲联盟出现少量的服务贸易逆差。但是，北美各国的服务贸易顺差增加，占到了出口总额的四分之一以上，从而部分地补偿了该区域货物贸易的结构性逆差。例如，2002 年，北美服务贸易的净顺差超过 600 亿美元，而货物贸易逆差则为 4,800 亿美元。值得注意的是，1980 年，石油出口大国的服务贸易出现巨额逆差，占了世界服务进口总额的 12%；但到 2002 年，这些国家在世界服务进口中的份额缩小到 4%。从 1980 年至 2002 年，亚洲在世界服务出口中的份额从 10% 增加到 17%；而拉丁美洲和非洲发展中国家的相对地位则停滞不前：2002 年，它们在世界服务出口中的份额仍分别为 4% 和 2%；2001 年，它们的服务进口分别缩小至 5% 和 4%。

¹ 本节的数据摘自 2003 年《贸发会议统计手册》。

4. 上述经验反映了公共政策的重要性，而拉丁美洲、亚洲和非洲采取的公共政策各异；这种经验也表明，如果自由化速度过快，当地行为者面对突如其来的服务进口无法发展自己的服务业，可能会带来消极后果。如果缺乏充分的法规框架，政府又不能保证竞争性的商业环境，这种消极影响就更形突出。发展中国家的公债压力日增，² 到 2002 年底，平均增加到了占国内总产值 70% 的以上，因此，尽管发展中国家政府可以在它们的公共、贸易和工业政策中发挥重要作用，但它们采取必要措施的能力可能有限。

5. 外包是国际贸易中出现的一个新情况，它改变就业格局，引起总体生产效率的提高，因此已成为必须对工业结构作调整的一个重要因素。这可能是一个积极的迹象，因为发展中国家可在某些服务领域占据如同它们在若干制造领域一样的竞争地位。

6. 国际上采取的安全措施限制消费者自由流动，直接影响了全球服务贸易，如旅游、教育和保健服务等领域，从而损害了这些部门的贸易。在许多情况下，安全措施也限制了有些临时流动的自然人入境，而这些自然人有的是根据《服务贸易总协定》（《服贸总协定》）提供服务的，有的是提供物流服务的。对于向美国出口的托运人和承运人来说，根据新的法规和立法，他们必须就所载货物提供更详细更及时的信息，因此而增加了成本和责任，而且，由于采取了新的措施，对设备和人员进行检查，他们的货运可能会耽搁。发展中国家很难达到这些要求。

7. 在全世界逐渐发展起来的新区域主义，其特征之一是将服务贸易自由化纳入区域贸易协定。这种新的协定，几乎无一不列入关于服务的规定，各国在谈判时同时就服务贸易自由化的问题谈判各种不同的倡议。现已衍生发展出了两种主要协定：“从上到下的”办法和《服贸总协定》型办法，亦即“从下到上的”办法。前一种办法作为一般性义务采纳自由化原则，以否定列表法列出对承诺的保留和例外；后一种采纳有限的一般性义务，以肯定列表法列出具体的自由化承诺。《南锥共市蒙得维的亚议定书》、《东盟服务问题框架协定》、智利与欧贸联的协定以及南非洲发共体服务贸易谈判中考虑的办法，都采用《服贸总协定》的模式，以肯定列表法列出具体的承诺。北美自由贸易协定(纳夫塔)和纳夫塔型的协定，包括墨西哥

² Public Debt in Emerging markets : Is it Too High ?
www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/pdf/chapter3.pdf 。

与西半球一些国家签署的协定，加共市服务贸易自由化、加拿大-智利协定，以及美国提倡的的协定，包括与新加坡和智利的协定，都采用否定列表法。当前在美洲自由贸易区的谈判中，对服务自由化采取何种办法的问题尚未解决，各国既可能以否定列表法也可能以肯定列表法提出最初出价。欧洲共同体在针对服务贸易的各种不同协定中采用是有区分的办法。

二、服务贸易与提供能力的建设

基础结构服务的作用

8. 基础结构服务能以最佳的成本效率发挥重要作用，连接经济各部门，同时，各国政府都争取使全体民众能够负担得起并普遍能获得这种服务。这种服务能创造就业机会和收入，对发展和国内总产值具有重要贡献，也是国际服务贸易的关键部门。有了它，就能推动发展；如果当地没有提供能力，或者提供能力较低，则会严重阻碍发展，因此，基础结构服务对整个经济的发展至关重要。这种服务可能会决定经济的结构特点，也会影响贸易格局，包括货物贸易的格局。如果能提供具有竞争力的基础结构服务，发展中国家就肯定能在国际市场上取得比较优势。

9. 在较短的时间内，全世界电信服务的市场结构和动态经历了深刻的变化。不单是在发达国家，而且在发展中国家也越来越多地通过放松管制、建立独立的管制机构、实行私有化和贸易自由化，将竞争引进这个部门。经验表明，结合强有力的竞争政策、充分的部门法规和执行能力，是自由化产生成果的前提条件。安排改革的先后次序，也会对最后结果产生重要影响。就改革而言，为了保证改善穷人获得电信服务的情况，也许必须实行积极的政策干预。电信市场也因迅速引进新技术而受到很大影响。先进的电信基础结构能加强经济的总体竞争力，通过各种渠道促进经济增长。通信成本也可能对一国的贸易格局产生很大的影响。此外，高效率的电信服务是推动大量其他服务(包括信息和技术)的自由化和贸易的必要条件，特别是在推动正在迅速发展服务国际外包和使之得以实现方面。因此，在《服贸总协定》和区域协定中，电信服务已被当作自由化的主要目标。《服贸总协定》当前一个回合的服务贸易谈判，其要求是电信部门在方式 3(即商业存在)和通过方式 1(即跨境贸易)的外包方面进一步加强承诺。

10. 金融服务在经济发展中起中心作用，因为经济增长和金融发展是两个相互依赖的因素。发展中国家资本迅速积累，推动经济增长，而且主要是通过提高生产力，而金融系统薄弱并因此而缺乏资本，则阻碍贸易和发展。在当前的《服贸总协定》谈判中，两个令人普遍关注的问题一直是讨论的主要内容：发达国家要求扩大市场开放、对政策措施实行更严格的规则、采取更严格的透明度要求，而发展中国家则希望保证进一步自由化兼顾到金融稳定，以免国际资本流动产生破坏稳定的效应。先加强法规框架，然后再在国家一级开展自由化努力，可以保证自由化的速度适当顺序合理、改革按部就班地进行，这是发展中国家主要关注的问题。《服务贸易总协定·关于金融服务的附件》规定的自由斟酌权承认国家有权“为谨慎原因而采取措施，包括为保护投资人、存款人、保单持有人或金融服务提供者对其负有信托责任的人而采取的措施，或为保证金融体系完整和稳定而采取的措施”，但它没有保证；《服贸总协定》之下进一步自由化不会对发展中国家的金融市场产生不确定因素，这一点使许多发展中国家不放心。其中一个原因是，如果一国在所有金融服务中履行全部承诺，它必须对资本账户交易实行全面的自由化。

11. 大多数发展中国家面临的挑战是，在预见随之而来的资本流动以及资本进出的规模方面，它们的能力有限。应该指出，制定标准的机构，如巴塞尔银行监督委员会和国际证券管理委员会组织等的成员有限。为谨慎起见采用国际既定的金融标准，充分反映发展中国家的利益，这具有公认的重要性。但是，通过国际标准，发展监督能力，对有效落实以及充足的人力资源和体制基础结构来说，仍需要大量的资源和时间。要使发展中国家能够在谨慎的问题上制订积极的法规并发展监督能力，就必须采取特别措施。

12. 多式联运和物流服务在贸易中的重要性与其对影响贸易流动的数量和方向的重要性相等。³ 国家的地理位置，比起运输和物流服务的具备与否来说，已不太重要了。物流服务直接影响贸易成本，因此也可能对通货膨胀、人均收入、生产成本和出口收益产生影响，甚至导致失去出口市场。物流服务包括供应链之内的管理、包装提供、仓储、信息和运输服务，其中，近年来运输占物流总成本的份额日益增加。多式联运已成为交送货物的主要方法，多式联运承运人在提供门到门运输中发挥重要作用。上述新情况对发展中国家利用和提供物流服务提出了挑

³ 关于这一部门的详细论述载于文件 TD/B/COM.3/20/2。

战。发展中国家的地理位置不利，贸易额小，贸易不平衡，要提供高质量和廉价的国际物流服务，其起始地位就已经很困难。增加贸易额能减少运输的单位成本，但没有贸易也就没有提供运输服务的积极性，而这反过来又会阻碍贸易。因此，贸易平衡、现有的各种运输模式和规模经济，是决定运输服务成本的主要决定因素。发展国际物流和多式联运服务，必须采取一致的贸易和运输便利措施，可通过双边和区域安排在发展中国家处理好这种措施，而要达到现行标准，就必须帮助发展中国家提高这方面的能力，这必须通过国际行动作为优先事项予以处理。

13. 销售服务是物流链以及货物贸易和其他服务的中心。在《服贸总协定》谈判中，辩论的问题主要是，进入并拥有销售网络、批发站点，特别是零售等问题。销售服务在全世界都是高度集中的活动。在零售服务中，最大的 100 家零售商占全世界零售业务的 25%，其中居首位的 30 家零售商占世界零售业务的 10%。到 2002 年，世界上最大的 30 家零售商的业务遍及 88 个国家，业务目的地比 1997 年增加了近 70%，大零售商的海外扩张愈演愈烈。世界居首位的零售商除了一家以外，其余都是发达国家的。但是，发展中国家，如肯尼亚、南非和智利等国的一些公司在其他发展中国家开设了业务。发展中国家的零售部门以一个大型的传统部门为主，由小型零售店、摊贩和地方政府经管的地区市场组成；而面向高收入群体的现代零售部门在整个销售业务中只占很小的一部分。在大多数发展中国家，大型零售连锁店所占比例很小，例如，阿根廷 16%，巴西 19%，墨西哥 23%，印度尼西亚 15%。在发达国家，零售业是一个成熟的行业，市场已饱和，零售商数量的增加主要通过并购，使得这个部门的集中程度越来越高。如泰国和中国提交世贸组织的服务贸易评估⁴所述的那样，在许多发展中国家，零售部门的转型引起了一些关注，人们担心转型会对传统的零售商造成影响，并带来社会后果，包括失业率增加。人们也对竞争问题引起严重关注：大型连锁商店进入发展中国家的市场，增加该行业的集中程度。要在效率和消费者获得实际利益方面取得较好的结果，并解决反竞争行为和处理好社会关注的问题，前提条件是，建立充分的法规和投资框架。

14. 能源对经济发展和社会发展十分重要，但由于发展中国家有形基础结构参差不齐，引起了“准入差”。能源需求日增，能源市场自由化，加上新技术的采用，

⁴ 泰国提交世贸组织的来文，2002 年 7 月 22 日，TN/S/W/4；中华人民共和国提交世贸组织的来文，2002 年 12 月 19 日，TN/S/W/9。

将为能源部门的贸易和投资带来活力，甚至将超过近十年电信部门的势头。在这个部门，发展中国家一方面面临更安全更高效地获得能源的挑战，另一方面也面临在能源“商业”中增加份额的挑战。要实现这两个目标，就需要掌握知识、专门技能、技术和管理技能。还要有其他条件，如促进技术转让和培训，反映能源服务的特殊性及其与发展的关系等等，可将这些条件附加于自由化承诺，以确保实现发展政策目标。若干能源丰富的国家就对能源的主权问题提出了关注。

15. 协调各国环境标准，采纳全球环境指标(特别是通过执行多边环境协议)，公用事业私有化的趋势，正在使该行业更加面向贸易。发达国家，主要是美国和西欧各国，占据了环境服务市场的85%，而近年来它们的综合年增长率只有2-3%，在需求方面似乎面临停滞。饮水、废水处理和废物管理方面的公共基础结构服务是核心和最传统的环境服务。

16. 全世界在逐渐实行供水部门的私有化和自由化。在发达国家，大型私营供水公司在这个部门占20%，而发展中国家仅占2%。⁵ 由于发展中国家大多数人的购买力有限，因此，在进一步实行水资源和供水服务私营化中，公平问题、穷人有无机会获得以及在政治上能否被接受等问题，一直是考虑的主要因素。发展中国家对小型供水商的依赖较大(占需求的近一半)。这种小型供水商常常以极少的投资、很低的技术含量，在主要是非正式的农村部门向小型社区提供服务。如何建立工程伙伴关系？如何解决阻碍技术转让的问题？在以上情况下，如果这些问题得到解决，发展中国家将受益更多。此外，为保证供水等基本服务的社会平等，政府必然仍要大力干预。在提供包括水在内的基本环境服务方面，体制一级的政策和改革必须支持保护消费者。

服务贸易中各种提供方式的重要性

17. 《服贸总协定》在界定服务贸易时采用了四种服务提供方式的概念。在谈判中以“方式”作为着眼点，没有充分反映这样一个经济现实：多种方式同时提供服务以及各提供方式在提供服务方面相互关联。一种方式的壁垒可能会变成其他方式

⁵ 贸发会议关于环境商品和服务在贸易与发展中的定义和影响问题专家会议，2003年7月9日至11日。

的现实/潜在壁垒。对发展中国家来说，方式 4 的壁垒影响到它们有效利用其他方式的能力。此外，中小型企业参与国际服务贸易与否，主要取决于两种方式，即：跨境贸易以及有关的信息和电信技术；提供服务的自然人根据《服贸总协定》，——即方式 4——的临时流动。

方式 4

18. 对发展中国家来说，有商业意义的方式 4 自由化是一个试金石，可以检验《多哈工作方案》的发展内容及其能否称为《多哈发展议程》。经济分析表明，如果配额的增加等于发达国家劳动力的 3%，世界福利将每年增加 1,560 亿美元。⁶ 到目前为止，就方式 4 适用范围有限而言，世贸组织中作出的各种具体承诺不对称。农业谈判毫无进展，造成广义的多哈谈判受到挫折，同样，在关于服务的谈判中，方式 4 一直被当作遭遗弃的孤儿，这会使人们担心服务谈判中不够重视发展。对发达国家和发展中国家来说，如果国家和国际各级的政策和法规框架对头，方式 4 的自由化可以说是一种皆大欢喜的双赢情况。

19. 方式 4 的贸易造福于发展中国家，最明显的途径是持续稳定的汇款汇入，每年达到 600 亿美元，超过当前官方发展援助的水平。但是，由于大量的交易是通过非正式渠道做成的，汇入资金合计可能还要多两三倍。《服贸总协定》下提供服务的自然人流动，给发展中国家带来的好处超过完全静态的经济、贸易和竞争力带来的好处。对母国来说，动态收益是巨大的，能增加投资和国内储蓄，促进经济和贸易的其他部门的发展，保证技术转让和企业活动，有助于获得知识，培养人的能力。自然人流动对目的地国来说是思想和创造精神的一种新的来源，也能通过贸易双方建立网络而提供商业和贸易机会。因此，对方式 4 作出更加全面，更有商业意义的市场准入承诺，在政治和经济上都有十足的理由。这是《多哈工作方案》的一个重要的发展基准，从发展中国家的角度看，将使国际贸易制度更加平等，更加平衡。

⁶ LA Winters, 《方式 4 贸易自由化的经济影响》。为世贸组织和世界银行关于“《服贸总协定》下自然人流动(方式 4)”的联合研讨会编写的文件，2003 年 4 月 11 日至 12 日，日内瓦。

20. 要纠正现有的不相称，加强《服贸总协定》下的方式 4 自由化，可以采用的一个途径是，采取减让表范本的办法，即：作出具体承诺，让具有某种技能而作短期的公司内访问和短期访问的自然人履行合同。在所有情况下都可将“短期”界定为不到一年的逗留。在国家移民法中以“劳务签证”反映这几类流动，将有助于使短暂逗留合理化。⁷ 根据《服贸总协定》第 18 条，将作出一系列额外的承诺，以提高签证手续的透明度，限制阻碍贸易的措施，如资格要求和行政程序等等。这种减让表范本的重点在广泛的横向承诺上，目的是保证对所有部门的最低限度准入；同时，对有可能加深自由化的部门作具体的承诺，对横向承诺作补充。在专业服务领域，资格、技能和经验得不到承认，仍然是一个普遍的障碍，影响自然人流动的方式不止一种：不给其他国家的服务提供者以市场准入，或者诱使服务提供者降格从事。《服贸总协定》第 7 条允许成员国偏离最惠国原则，缔结双边或多边的相互承认协定。发展中国家可以从促进建立专业机构和协会以及推动发展中国家加入相互承认协定的双边技术财政支助中得到好处。

对服务的外国直接投资

21. 外国直接投资的净流量并不是在所有部门平均分布的，各区域间存在很明显的差别。同时，在大多数国家，服务部门的外国直接投资在存量和产出方面都是最大的。⁸ 在许多国家，随着最近垄断性服务提供商的自由化趋势，例如在能源或电信领域，外国直接投资的作用一直在增加，这就要求加强法规框架、体制和有效的竞争政策。金融服务迄今吸引了最大份额的外国直接投资，占全世界外国直接投资总存量的一半，其次是对货物贸易所涉服务的外国直接投资，包括商务服务、销售和公用事业。在发展中国家，私有化交易的三分之二以上涉及外国投资者，这是获得资本、技术和管理方面的专门知识的一条途径。外国直接投资的积极贡献，就提高东道国的竞争力而言，是显而易见的。服务的提供、获得和质量应作为促进外国直接投资的目标予以强调，对促进持续提高生产力的作用也应予以强调。绩效要

⁷ 阿根廷、玻利维亚、智利、中华人民共和国、哥伦比亚、多米尼加共和国、埃及、危地马拉、印度、墨西哥、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾和泰国提交的来文，TN/S/W/14, 2003 年 7 月 3 日。

⁸ 关于对服务的外国直接投资的较详细论述，见文件 TD/B/COM.2/EM.14/2。

求，如伙伴关系和对国外证券的限制、当地含量、技术转让以及就业和培训要求等等，可以被看作是保证外国投资者与国内伙伴建立联营企业，并提供技术，特别是软技术和管理技术的一条途径。

22. 服务私营化和自由化，使人担心会产生滥用垄断力量的情况，以及因此而产生的利益分配或者对就业的影响。政府必须对何种企业实行私有化，何种企业应保留在公共领域内的问题规定界线，以此作为争取实现更广泛的社会目标的良策；然后，政府必须决定是否让外国投资者参与到实行了私有化的行业中去。但是，与这些国家的当地公司相比，许多跨国公司实力雄厚，能量较大，有人担心外国投资者会挤出当地企业和当地的利益，滥用垄断力量而对竞争和消费者利益带来不利影响，不充分考虑东道国关注的问题而谋求一己私利。

信息和电信技术与服务

23. 信息和电信技术推动了具体部门的联合，对服务经济带来深刻的影响，使电子商务以及将服务外包给发展中国家的重要性日增。⁹ 这种趋势的核心是信息业，包括视听服务、电信和与计算机有关的行业。在电子商务中，服务是与生俱来的，它通过电信提供平台，以及在货物贸易情况下提供销售服务。就跨境服务贸易而言，位居榜首的仍是旅游业、视听服务(包括音乐和新闻机构的服务)以及软件和与计算机有关的其他服务。电子商务之所以重要，是因为它能降低成本，刺激经济活动。通过互联网进行银行交易，其成本只有比用自动付款机 1/27，用电话的 1/52；同样，通过互联网处理机票，其成本只有通过旅行社办理的 1/8。要成功地开展电子商务，必须有电信系统、电信技术和运输物流等方面的基础结构。要采用电子付款和信用卡，就要营造金融环境。运输和交货系统以及创业精神和企业技能也是其中之关键。就政策而言，必须对国内法规框架作调整，以扶植电子商业，允许电子签名和数据保护。政府在提高对数字化的认识和普及数字知识方面通过具体方案发挥作用，有助于长期保持竞争力，扩大因电子商务以及信息和电信技术服务带来的利益的分配范围。

⁹ 例如，见哥斯达黎加提交的来文，S/CSS/W/129, 2001年11月30日；南锥共市的来文，S/CSS/W/95, 2001年7月9日；印度的来文，S/CSS/W/141, 2002年3月22日。

24. 就方式 1、2 和 3 中的计算机服务及其有关的服务所涉各个部门而言，确保履行在充分的市场准入和国民待遇方面对发展中国家提供商作出的承诺，能提高发展中国家提供信息和电信技术服务的能力。目前的服务谈判也必须确保，在方式 4 的领域内，成员国作出具体承诺，对计算机专业人员及其相关专业人员不采取经济需求标准。此外，作为保证加强发展中国家参与服务贸易的一部分，世贸组织成员国应促进发展中国家采取措施，发展信息和电信技术部门，以推动它们的社会经济发展。

三、服务贸易与人的发展

服务贸易与减轻贫困

25. 根除赤贫和饥饿是千年发展目标之首，服务贸易可在其中发挥重要作用。大多数服务部门普遍具有双重性质：除了纯商业方面外，服务贸易还在社会、文化、提高福利以及扶贫政策中发挥重要作用，这在发展中国家也许另有意义。将各国服务贸易的成就转化为减轻贫困，不是一个自动的进程。它在很大程度上取决于政府采取各种政策，促进技术层次较低的国内就业(如旅游业)，保证向穷人提供并使穷人能够获得基本服务(如保健和教育)，并对建立高效益、穷人能得到的基础结构服务作投资(如电信、运输、水和环境卫生)。输出服务的发展中国家通过各种技术层次的自然人的临时流动，表明它们在贸易方面的比较优势。但是，在这个领域，它们在市场准入方面仍然遇到极其苛刻的限制。方式 4 是一个有效的贸易手段，确保人民直接获得利益，从而减轻贫困。许多发展中国家实行私有化和自由化，以获得技术，提高效率，提高生产力，以此争取促进服务贸易，从而创造促进就业和发展以及减少贫困所需的经济条件。要保证当地市场的竞争，这个进程必须得到充分的法规框架以及体制和人力基础结构的支持，而在大多数发展中国家，所有这一切都很薄弱。经济转型产生压力，降低就业率，对非熟练劳动力的压力尤重，其结果是收入差距拉大，极困群体的贫穷状况恶化。在特别明显具有社会意义的部门促进服务贸易，如果采取法规措施予以支持，保证社会结构和需求的一致性，就能够保证穷人能获得基本的服务。

服务贸易与文化业

26. 全球化和贸易的影响已波及到了整个文化业，而文化业对文化和经济因素的趋同特别敏感。创作业是人的可持续发展的支柱；也是国家建设的一种手段，它促进对文化多样性、传统、民族价值观和遗产的尊重。文化多样性是人类建设未来之本：“文化多样性是交流、革新和创作的源泉，对人类来讲就像生物多样性对自然那样必不可少”。¹⁰ 这一领域贸易的进一步发展，应确保准入和多样性，并创造一种环境，以利于创作多样性的繁荣，以利于在丰富的文化产品中自由选择，以利于发展批评思想和批评多元化。

27. 尤其在创造就业方面，并且作为在非传统部门开创经济多样性的机会以及成功地融入世界经济的一种途径，创作业对经济发展的贡献越来越重要，因此已成为新经济的一个支柱。创作业是一种新兴的经济活动。要成功地确保经济和创作的相互依赖，推动创作业的发展，各国必须满足若干前提条件：国内适当的法规框架，有活力的文化政策，提供丰富的高质量产品，从生产到销售的各环节都有合格的专业人员和企业能力，能进入销售网络。采取公、私部门和民间社会参与的办法，能保证充分考虑到社会凝聚、克服社会排斥和实现创作多样性的目标。

服务贸易与性别

28. 男女平等和赋予妇女权力是第三个“千年发展目标”，贸易可在促进实现这个目标方面中发挥重要的推动作用。大多数从事服务活动的公司是妇女的传统雇主，其中也包括政府部门，许多发展中国家的政府部门仍然在提供服务方面保持着它们的作用。区域贸易和国际贸易对发展中国家高效率服务部门的发展具有重要作用。许多发展中国家已认识到提供服务的人短期流动的重要性，而妇女在这方面发挥着重要作用，特别是在护理和保健等领域，这种服务只有当提供者和消费者相互接近时才能提供。妇女短期出国，往往会在教育方面增加回报，它向年轻妇女发出积极的信息，使她们在本国经济中对人力资本作投资，从而保证国内能不断提供有技能的人员，而这是保健领域的一个关键因素。如果人员流动所涉的不是熟练妇女，

¹⁰ 《教科文组织世界文化多样性宣言》第一条，“文化多样性：人类的共同遗产”，http://www.unesco.org/culture/pluralism/diversity/html_eng/index_en.shtml。

那么，由于熟练劳动力和非熟练劳动力的比例发生变化，流动也有可能对国内经济中熟练程度较低的妇女的工资带来积极影响。由于国内就业机会有限，而经济结构改革费时，因此，妇女出国也成为一种办法，有利于增加国内妇女的就业机会。

29. 妇女在发展中国的经济中具有重要作用，在国际服务贸易领域为她们创造经济机会，有助于消除社会经济生活中男女不平等的情况，并成为刺激经济增长和发展的一个重要因素。必须在国家和分区域各级落实目标方案、活动和项目，积极推行促进男女平等和授予妇女权力的政策，包括信息技术和其他现代技能方面的专业培训。

四、将发展问题纳入服务贸易谈判

当前《服贸总协定》服务问题谈判概述

30. 2000 年以来一直在根据《服务贸易总协定》(《服贸总协定》)第 19 条(具体承诺的谈判)就服务问题进行谈判，后来，这项谈判被纳入《多哈工作方案》。

《世贸组织多哈部长宣言》(第 15 段)规定进行服务贸易谈判，以促进所有贸易伙伴的经济增长及发展中国家和最不发达国家的发展。它重申，应依据《谈判准则和程序》¹¹ 继续进行谈判，以期实现《服贸总协定》在序言部分、第 4 条(发展中国家的更多参与)和第 19 条(逐步自由化)中规定的目标。

31. 《多哈工作方案》要求在 2002 年 6 月 30 日前就具体承诺提出最初要价，在 2003 年 3 月 31 日前提出最初出价。关于市场准入请求的双边磋商从 2002 年 7 月开始。迄今为止已提交了 39 份出价，其中 19 份是发展中国家提出的，一份是由一个最不发达国家提出的。大多数发展中国家仍在设法找出哪些部门和方式对它们有利，它们的服务输出壁垒是什么，发达国家的要求对它们的服务部门有何种影响，落实《服贸总协定》第 4 条和第 19 条第 2 款克服提供方面的限制应采取何种方式方法等等。在《多哈工作方案》中，服务占特别重要的地位：因为(a) 服务在整个经济的增长和发展中具有重要作用、(b) 与其他市场准入谈判关联、(c) 对谈判起到总体平衡的作用。有些发展中国家强调：坎昆部长会议的案文草案中没有提到《谈判准则和程序》以及《服贸总协定》第四条和第十九条第 2 款；它们认为，有

¹¹ 世贸组织文件 S/L/93,2001 年 3 月 29 日。

些问题没有得到充分处理，例如：《准则》第 15 段规定的在谈判中对服务贸易作估计，对进展作审查和评估等问题。

《服贸总协定》第 19 条第 3 款下的发展情况

服务贸易评估

32. 服务贸易评估是应该在通过谈判准则前完成的，但实际情况并非如此。对服务贸易评估的讨论从 1999 年以来一直在进行，但时至今日，理事会仍没有通过任何结论，包括《服贸总协定》对增加发展中国家的参与作出贡献方面的结论。《服务贸易谈判准则和程序》(S/L/93)在第 14 段中明确指出，评估的目标是，根据参照第四条的目标作的评估的结果对谈判进行调整。

33. 发展中国家就评估问题提交的文件中有若干项共同的意见。¹² 这些意见中包括，发展中国家认为：(a) 世贸组织所有成员的权利和义务没有达到全面平衡；(b) 发展中国家在世界服务出口中的份额增加很少；(c) 由于发展中国家遇到极其严重的贸易壁垒和供应限制，第四条的目标没有达到；(d) 如果没有适当的前提条件，包括技术能力建设和补充政策，则得不能自动从私有化和自由化中获得利益；(e) 政策必须灵活，自由化的先后顺序必须安排得当；(f) 必须优先注意确保获得普遍的基本服务；(g) 发展中国家的新生服务部门和中小型企业能力建设方面需要发达国家的援助。在市场准入谈判的结果中必须反映并有效处理发展中国家的评估。对市场开放可能需要重新评估，或许要根据对市场新出现的实际情况作的评估予以重新调节。要深刻认识贸易自由化对发展中国家的影响，就必须在国家、区域和多边各级不断地开展评估工作。

处理自主自由化的方式

34. 2003 年 3 月通过的《处理自主自由化的方式》虽然没有创立任何法律义务或者获得“奖励”或承认的自动权利，但仍不失为一个进步。该方式规定，符合“奖励”资格的成员的自主自由化措施，除其他外，应是上一次谈判以来由该成员

¹² M. Mashayekhi and M. Julsaint, *Assessment of Trade in Services in the Context of the GATS 2000 Negotiations*, South Centre, Working Paper 13, p. 39.

国单方面采取的。一个积极的因素是，这包括在货币基金和世行主导下作为结构调整方案一部分而采取的自由化。

给予最不发达国家特殊待遇的方式

35. 世贸组织成员根据第十九条第 3 款的规定就给予最不发达国家特殊待遇的方式达成了协议。该款规定，发达国家在要求最不发达国家作出承诺方面应有所克制；不应期望最不发达国家提供全面的国民待遇，也不应期望它们根据《服贸总协定》第 18 条就它们的体制、法规和行政能力所不及的法规问题作出额外承诺；最不发达国家可在部门、提供模式和范围方面作出有限定的承诺；世贸组织成员应尽量根据《服贸总协定》第 19 条，考虑作出承诺，保证按最不发达国家确定的各类自然人提供方式 4 的准入。这些方式须有效落实，并必须作为最不发达国家谈判和供应能力建设的基础。

《服贸总协定》规则领域内的最新发展

紧急保障措施

36. 发展中国家强调，在《服贸总协定》第十条授权的谈判中必须就紧急保障措施规定纪律。与货物领域的贸易相比，服务贸易自由化直到最近才为大多数发展中国家、包括发展中国家的私营部门所彻底认识。时间短暂，在当地服务提供商进行必要调整以及处理就业问题方面就有一个时间限制，因此，紧急保障措施可能为受影响的行业开展结构调整方面提供了一个机会，同时也成了减少对自由化的反对的一个手段。紧急保障措施之所以重要，是因为人们认识到：实行自由化，必须在调整上付出代价；而且如果要素流动不完善，资源配置可能受到不利影响。紧急保障措施适用于按价值或数额计的进口激增可能伤害国内部门或供应商的情况。这些措施处理新的服务的提供或服务提供者，或者是已经在实行紧急保障措施的国家提供服务但要扩大提供范围(新的部门或者新合同)等问题。紧急保障措施的作用尤其适用于根据《服贸总协定》作出承诺的部门；这种措施的形式可以是暂停履行具体承诺，也可以是采取有利于国内提供者的积极措施。由于对贸易服务自由化影响的多边评估尚未完成，因此各国政府仍然面对自由化可能产生的影响方面的不确定因

素而在谨慎从事。在《服贸总协定》的初期阶段，最好是能够制订一套横向的纪律，从具体案例中逐渐收集部门的特点。

补 贴

37. 《服贸总协定》第 15 条之下关于补贴方面纪律的必要性和可能范围展开的讨论进展甚少。世贸组织成员并不乐于为第 15 条规定的就可能有贸易扭曲效应的补贴交换资料的工作作出贡献。但是，现有的资料表明，政府在许多服务活动中采取支助措施，因此不能忽视它们可能产生的贸易扭曲效应。有些服务的补贴程度很高。在铁路运输中，支助率占增值总额的 15% 至 180% 不等。¹³ 在经合组织各国，政府对私营高等教育的补贴达到全部国内总产值的 0.24%。航空业每年平均得到国家支助达 70 多亿美元。¹⁴ 全世界对视听生产的支助达 20 多亿美元的国家资源转让。¹⁵ 经合组织国家对服务方面研发的支助，按服务部门分类，有时高达研发总投资的 50%，总体上是大大高于其他经济部门。因此，服务补贴如同对货物贸易的补贴一样，也能扭曲贸易，不接受这个概念，是没有充分的理由的。必须开展进一步的工作，查明在服务方面可以被认为是补贴的国家支助措施，特别是要分析这种补贴对服务贸易的影响。这些措施可分三大类：加强出口的补贴，通过这种补贴，国家可以获得比不采取这种措施时更大的市场份额；进口替代补贴，通过这种补贴，国家比没有采取这种措施时的进口额要少；最后是投资转移补贴，与没有采取这种措施时的期待相比，这种补贴扭曲外国直接投资的流动、额度和方向。是否应对补贴规定纪律的问题，不能因当前的补贴程度和对服务贸易的影响而仅凭其是否需要来作出决定，而是应指导政府可能在将来的行为。

政府采购

38. 第 13 条规定，政府机构为自己使用而采购的所有服务，即不是为了商业转售目的或为了在供应供商业转售的服务时使用而采购的所有服务，免受《服务贸

¹³ B Hoeckman and C Primo Braga; Protection and Trade in Services, Policy Research Working Paper, World Bank, April 1997.

¹⁴ ICC, State Aid to Airlines, Document No 310/430 rev.2, 13 June 1995.

¹⁵ L Abugattas. Working Paper (in progress), November 2003.

易总协定》中有关最惠国、市场准入和国民待遇的条款的约束。同一条还规定，在世贸组织生效之后两年内(即从 1997 年开始)，将就政府采购服务的问题进行多边谈判，但迄今为止这些谈判没有产生任何具体结果。有些服务已经列在多边政府采购协定所列的附表中，但对于该协定，没有几个发展中国家参加。¹⁶ 大多数发展中国家不愿加入政府采购协定，是因为它在特殊的区别待遇方面缺乏有效的规定，而且在落实方面成本高，还因为这些国家普遍认为，开放其政府采购，使之接受国际投标，这将使外国公司占领其国内市场的相当一部分，而它们本国的公司由于财力和技术薄弱或由于各种其他障碍(例如上文已提到过的障碍)，将无法进入外国政府采购市场。¹⁷ 但是，这也被用作促进国内工业或技术发展以及支持中小型企业竞争的一种手段。这些发展中国家不愿意在政府采购方面就透明度规定纪律，是因为它们担心这样做会对它们利用政府采购作为追求社会和发展目标的工具作出预先判断，还因为执行这种协定的费用昂贵。

国内法规

39. 法规改革对发展中国家至关重要。发展中国家强调，服务自由化的速度需要调整，要考虑到政府的监督和管理能力。另一个重要的工作领域涉及第 6 条第 4 款关于国内法规的纪律，它考虑的是各成员在服务的提供上为达到国内政策目标制订法规和在自己的领土上实施新法规的能力。各国在服务法规的制订方面程度不等，因此，《服贸总协定》序言部分承认发展中国家尤其必须行使这项权利。《服务贸易谈判准则和程序》规定在关于具体承诺的谈判完成前先要完成关于第 6 条第 4 款的谈判。国内法规小组的工作没有取得多大的进展，因为各国在审议的问题上的立场没有达到一致。

40. 不言而喻，国内法规领域的措施是非歧视性的，应该保证法规制定者出于公共政策和合理的目标而实行的法规不对服务贸易造成不必要的障碍。国内法规领

¹⁶ 最近加入世贸组织的有些发展中国家同意就加入《政府采购协议》进行谈判。

¹⁷ 反驳这一论点的意见是，这样获得的服务与当地公司提供的服务相比，价格更有竞争性(否则当地公司会赢得合同)，从而促进该国其他地方的发展和增长。那么如何在这两者之间取得平衡，这是各国应判断的问题。

域的纪律要发挥的一个作用是使具体承诺更加有效。发展中国家也强调说，它们不希望以要价/出价的方式以双边方式处理国内法规的纪律问题，而是希望按第6条的规定以多边的方式处理这个问题。有些发达国家建议根据严格的“必要性”标准/比例原则以及适用于新法规预先磋商的透明度义务，通过尽量少的贸易限制法规。对发展中国家的利益攸关的是，维护它们制订法规的权利，实行政策/法规改革的灵活性，努力实现保证获得普遍服务的公共政策目标，并对方式4方面的法规和行政框架实行充分的透明。

对最初出价的审查

41. 目前在《服贸总协定》中的要价/出价程序对发展中国家构成挑战，这体现在以下方面：评估发达国家贸易伙伴向它们提出的要价和出价，提出它们自己的要价和出价，因为这项任务特别复杂，它们必须明确确定它们国内的政策目标和各部门/分部门的竞争力情况，特别是要评估自由化的适当顺序、国内公司提供某种服务的能力以及市场的竞争加剧对这种能力带来的是积极影响还是消极影响的问题。这种评估的内容还有：对投资的影响、基础结构服务、对就业和获得高质量及高效率服务进口的影响。

42. 根据《服贸总协定》的规定，世贸组织成员在服务部门和对发展中国家有出口利益的提供方式方面就具体承诺开展谈判，以促进发展中国家参与国际服务贸易。发展中国家作为一个群体在几乎所有的服务部门维护自己的贸易利益；但是，其中有些部门在当前的谈判中受到更多的注意，包括商业服务、与计算机有关的服务、通信服务、金融服务、建筑服务和运输服务。同时，方式4服务提供领域的进展仍然特别重要，这是一个对大多数发展中国家有直接出口利益的领域。

43. 发展中国家的主要贸易伙伴提出的最初出价缺乏商业意义，发展中国家对此表示关注。在服务分类或者用另一种措施代替某种措施方面对最初出价提出的更改，对评估更改所涉各领域内的实际自由化情况带来了困难，在有些情况下造成具体承诺的范围变窄。¹⁸ 由于在《服贸总协定》规则领域的多边谈判没有取得进展，有些国家在承诺表中保留了若干部门的紧急保障类规定。《服贸总协定》似乎明确

¹⁸ 巴西的来文，JOB(03)/186。

承认其成员有权为达到公共政策目标而制订规则，并将政府行使自己的权力而在范围方面采取的措施排除在外，但有些成员仍然认为必须重申这项权利，将公共服务或政府筹资的服务排除在它们的最初出价外，将政府当局提供的服务排除在服务贸易方面的考虑范围外。

44. 关于方式 4 领域内的新出价，挪威作出了范围很大的承诺，欧共体也承诺实行某种程度的自由化。原则上，欧洲共同体(欧共体)和加拿大就市场开放提出了同等的出价。对公司内部调动人员以及合同服务提供者，包括规定的名额范围内的独立专业人员，欧共体取消了遵守经济需求检验标准的要求，这是欧共体的一个最大的改进。在发达国家提出的最初出价中，澳大利亚、美利坚合众国和冰岛没有任何改进。具体的自由化承诺中所包含的管制商业存在的措施仍然大大多于管制自然人流动的措施。总的来说，这些最初出价，对所有提供模式来说，在包括范围和有经济意义的承诺上都没有达到平衡。挪威、欧共体、加拿大和其他一些国家的最初出价中作出了自由化承诺，这是一个积极的步骤，有助于在方式 4 的自由化谈判中创造一种势头，而这种势头需要予以推进。

五、结 论

45. 就发展中国家增加社会效益和实现贸易利益的机会而言，在尽量扩大对发展的积极影响方面，服务业经济的持续增长是至关重要的。基础结构服务贸易的自由化可带来经济利益；但是必须规定前提条件，以保证适当的顺序、国内的供应能力建设和竞争力、承付能力和普遍获得。服务贸易增长，可产生直接的发展利益，提高服务部门的效率和竞争力、改善获得基本服务的条件，增加就业机会、减轻贫困如加强人的发展，包括在男女平等方面产生积极的结果，最终提高生活水准。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平衡和平等分配和贸易自由化的利益方面有较好的前景。只有当国际贸易体系为增加发展中国家提供的服务保留了一定的余地，贸易自由化才能对战胜贫穷起到支持的作用。这在方式 4 和旅游这类部门中尤其明显，这对许多国家来说依然是出口创汇的主要来源。同样，在建筑、环境、保健、教育、电信和能源服务等其他部门，贸易自由化也应当对发展中国家的重点政策目标起到支持作用，同时也应考虑生活贫穷的众多人口的需要。

46. 为了实现平衡的谈判结果以及发展中国家的参与有效，在发展中国家提供市场准入的时候需保留一些条件和限制，以解决提高发展中国家供应商的竞争力和发展需要的问题。同时，发达国家市场的开放必须保证向发展中国家的供应商提供公平的机会。除了有效的市场准入和国民待遇以外，发展中国家必须争取到其他的承诺，以此作为执行《服贸总协定》第 4 条和第 19 条第 2 款的一种方式(使发展中国家能够对它们的市场附带准入条件)，以保证提供能力的建设。《服务贸易谈判准则和程序》第 15 段还要求，在审查谈判进展情况时审议执行第 4 条的程度，并提出促进这方面的目标的方式方法。在这方面，在对发展中国家在要价中反映的对它们有出口利益的具体部门和方式，特别是方式 4 中，发达国家必须作出有商业意义的承诺。

-- -- -- -- --