

服务贸易被列为这次乌拉圭回合多边贸易谈判的重要议题，这在关贸总协定的历史上还是第一次。服务贸易由于它本身的特性以及牵涉面广等原因，在这次多边

浅析乌拉圭回合中服务贸易谈判的争论点

高锦海 江 林

谈判中遇到了许多复杂的问题。作为发展中国家的一员，我国已向关贸总协定提出恢复缔约国席位的问题，因此在对各类货物贸易问题进行研究的同时，对服务贸易这一重要领域也应

给予足够的重视，作一些超前研究工作。本文拟对这次乌拉圭回合中，世界主要国家(集团)在服务贸易谈判中所持立场、观点及谈判争议点等作一些探讨。

一、世界主要国家的基本立场、观点及目标

1. 美国的立场、观点及目标 最先提出把服务贸易纳入关贸总协定谈判议程的是美国。美国由于在保险、金融、数据处理、电信、广告、电影等服务行业上具有明显优势，为了弥补货物贸易上的巨额逆差，以及促使国际社会在高技术贸易、知识产权保护和与贸易有关的投资方面达成有利于美国的协议，美国在关贸总协定内竭力鼓吹建立服务贸易自由化的国际规则。美国认为服务贸易与货物贸易一样，都涉及生产要素的转移，并强调指出“货物”与“服务”是二位一体的，“货物”的背后就有“服务”，货物贸易本身就包括服务贸易。因此美国声称，关贸总协定仅致力于货物贸易自由化而忽视服务贸易，对美国来说是不公平的。美国的国民生产总值中约75%来自服务业，服务业就业人数约占总就业人数的76%，所以美国一再声明：美国在货物上作了让步，它就有权利向别国提出在服务贸易上作出让步的要求。如果别国不愿在服务贸易上作出让步，它将在货物贸易上考虑相应的措施。美国在服务贸易谈判上的目标基本上是下列4个：(1)确立“整体贸易互惠”原则（即美国以货物贸易让步来换取别国的服务贸易让步）；(2)制定服务贸易规则框架；(3)确定最惠国待遇、国民待

遇、政策透明度等关贸总协定基本原则同样适用于服务贸易；(4)抑制国际服务贸易限制措施的升级，进而削减这些措施。

2. 发展中国家的立场、观点和目标

当美国开始提出服务贸易问题时，绝大多数发展中国家是坚决反对进行服务贸易多边谈判的。他们反对的理由，主要有以下三方面：(1)服务业中许多部门，如银行、保险、通讯、信息、咨询、法律事务、数据处理等，都是些资本——知识密集型行业。在发展中国家里，这些行业是非常薄弱的，不具备竞争优势；(2)发展中国家劳务业正处于初级发展阶段而需要保护；(3)有些服务行业还涉及到国家的主权、机密和安全，因此，发展中国家总的立场是不愿意考虑服务贸易自由化问题。但是，随着美国不断施加压力（特别是来自“整体贸易互惠”的压力），以及发达国家在发动服务贸易谈判问题上的认识逐渐统一，发展中国家不愿谈判的立场也开始发生了变化。首先，一些新兴的发展中国家和地区因在某些服务行业上已取得相当的优势，例如，南朝鲜的建筑承包业就具有相当强的国际竞争力；新加坡的航空运输业不仅在资本上有一定的优势，而且在成本和服务质量上也具有明显优势。这些国家

和地区的态度是希望通过谈判来扩大本国优势服务的出口。其次,大部分发展中国家,一方面迫于来自发达国家的压力,另一方面也认识到如果发展中国家不积极参予服务贸易的谈判将会形成由发达国家决定服务贸易的全部文件的局面。这种情况是危险的,并且在谈判不可能产生具体规则的前景下不参加谈判也可能会损害已取得的货物贸易利益。因此,其他发展中国家也先后表示愿意参加服务贸易的谈判。但发展中国家仍坚持有关货物贸易自由化的关贸总协定规则不能直接适用于服务贸易的立场。他们认为,“货物”与“服务”毕竟是不同的,不能适用相同的一切原则和规则;另外,服务业涉及国家主权、机密和安全,不能按货物贸易自由化的方式来处理服务贸易。发展中国家在服务贸易谈判上的目标主要是:(1)达成一项与关贸总协定没有联系的“服务贸易总协定”;(2)确立发展中国家在服务贸易上的某些特别优惠(较小的市场开放度);(3)促进某些劳动密集型服务行业的出口;(4)确保在货物贸易谈判中取得的利益。

3. 其他发达国家的立场、观点和目标

其他发达国家都积极赞成开展服务贸易谈判。在这些国家中,欧洲共同体是最有势力的一个国家集团。它的立场与观点具有较广泛的代表性和较大的影响力。欧洲共同体的服务业虽然在总体上稍逊于美国,但它每年的服务输出额却是美国的2倍、日本的4倍,达1,100多亿美元。这一方面是由于欧共体的服务业具有相当高的发展水平,另一方面则由于历史原因欧共体国家与许多发展中国家有着较深的联系,因而在第三世界的服务市场上占有较大的份额。但欧共体明确反对“服务贸易全面自由

化”的美国立场,这不仅仅是担心西欧的服务业市场可能受到美国的冲击,更多的是担心自己在第三世界已经取得的市场会遭到破坏,特别是当这种破坏有可能来自美国和第三世界东道国两个方面时,就更令欧共体担心了。欧共体认为,服务贸易自由化应随着有关贸易条件的成熟而逐步实现,而关贸总协定的现有基本原则对于服务贸易来说只具有“部分适用性”。“渐进的服务贸易自由化”和“部分适用性”使欧共体得以排除那些它不愿引入外国竞争的行业,如在电讯、电影、法律事务等方面抵制美国的竞争(以自由贸易条件不成熟为理由),而在建筑、运输等行业则排斥来自第三世界的竞争(以在政治和移民问题上不能适用“国民待遇”等关贸总协定基本原则为理由)。在坚持“逐步自由化”和“部分适用性”的立场时,欧共体更多的是打着发展中国家的旗号,说是“需要考虑到发展中国家的实际情况”。对于服务贸易谈判,欧共体总的观点是:通过经常性多边谈判(目前只有在关贸总协定内才能做到这一点),逐步推进服务贸易自由化将有助于世界经济增长和各国经济发展。此外,欧共体对美国提出的“以货物贸易的让步来换取别国在劳务贸易上的让步”的原则,也持否定态度。欧共体不愿在货物贸易上作更多的让步,因他们的失业率很高,担心美国原则将不利于他们降低失业率。对于目前的服务贸易的谈判,欧共体的目标主要有:(1)制定服务贸易规则的基本框架;(2)增强影响服务贸易的政策透明度;(3)为具有“统治地位”的国家垄断企业制定特别的行动原则;(4)要求各国在服务贸易上停止采取新的限制措施;(5)设计特别程序来解决服务贸易争端。

二、谈判中的主要争论点

在具体分析各主要争论焦点之前,有必要对服务贸易的特点作一些研究。“服务”与“货物”的最大区别在于“服务”的不可储存性,这是服务贸易的最重要的特征。因为“服务”的产

生和消费是同时发生的。当生产者完成了他的生产活动时,消费者也同时完成了他的消费过程,也就是说,服务活动是需要生产者和消费者同时参予才得以完成的。当然,对于“服务

的不可储存性”这一重要特征仍存在某些例外情况，如数据处理需要预先设计计算程序及咨询服务需要预先储存信息等。然而，就是在这些例外情况中，技术进步也在加重“服务不可储存”这一特征的色彩：一方面信息储存期因信息更新加速而不断缩短，计算程序更新日益频繁；另一方面，易腐易损货物却因技术进步而不断延长储存期。

服务活动需要生产者与消费者共同参与才得以完成，但参与的方式却可以是多样的：有的服务不一定要求供需双方在同一场合参与，如球赛实况和咨询信息可通过电讯向消费者传送，贷款和保险可通过信件或电报进行安排。而那些必须由供需双方在同一场合共同完成的服务活动又有三种情况：（1）只能由供方前往需方处才能完成的服务，如建筑工程承包和巨型设备检修等；（2）只能由消费者亲临生产者的工作场所才能接受的服务，如心脏移植手续和旅游等；（3）对等流向的服务，如银行、保险、讲学、法律事务及许多个人服务项目。

服务又分为贸易性服务和非贸易性服务。贸易性服务在传统上主要指运输、通讯、金融、保险、促销等活动；而非贸易性服务则主要指教育卫生、公共管理、个人服务等。近20年来，由于技术的进步，降低了服务成本并提高了各种信息的综合和传播效率，贸易性服务的范围一直在迅速扩大。例如，20多年前旅游基本上还是一种非贸易性的个人服务，而现在却成了一个国际贸易的大项。

国际间出售或购买服务的交易有时必须跨越国境。当服务交易必须跨越国境时，生产要素流动问题就成为关键。如果说生产要素自由流动问题对货物贸易有很大影响的话，对跨越国境的服务贸易来说就成了能否成立的根本问题。而解决服务贸易中的生产要素自由流动问题比解决货物贸易上的关税及非关税限制措施问题复杂得多，也难得多。因此，这次乌拉圭回合，自1986年10月开始到1989年4月初为止这一阶段内，服务业谈判已开过17次小组

会，经过部长级中期审评会（蒙特利尔会议）的评议和高级官员会议（日内瓦会议）的磋商，虽在谈判方式与程序、服务业的定义与范围等问题上达成了一些妥协，通过了一项空洞的框架协议，取得了一些进展，但在一些主要的原则和规则的实施方面并未能取得实质性的协议，这些原则还有待在下一阶段谈判中去解决，估计争论将是十分激烈的。

现将服务贸易谈判中重要的原则和规则的争论点试述如下：

1. 最惠国待遇 在货物贸易上，最惠国待遇是指各缔约国对所有其他缔约国提供同等的市场进入机会。由于货物是有形的，在市场进入上是可计量的；另外，货物作为境外生产过程的产品，无论它来自哪个国家，对进口国的经济和政治所产生的影响都是间接的，因此在适用最惠国待遇上是不存在严重障碍的。把最惠国待遇运用于服务贸易时，情况就大不相同。一是由于服务是无形的、不可储存的，所以市场进入程度几乎无法计量。二是开放服务市场就意味着允许生产要素的流入，而生产要素的流入对一国的经济和政治将产生直接的影响。在目前的世界政治格局下，任何一个国家都不会无条件地在服务贸易上提供最惠国待遇。目前，积极推动服务贸易的国家正在考虑有条件的最惠国待遇，即在对等原则的基础上提供和享受最惠国待遇。但是，这也就意味着对不同国家实行差别待遇，而差别待遇自然无助于多边贸易自由化。

2. 国民待遇 关贸总协定中的国民待遇是指外国产品一旦进入一国境内，就将同该国生产的同类产品在各方面享受同等待遇。其目的主要是使关税成为唯一的保护措施。然而，对服务无法征收关税，所以在服务贸易上实行国民待遇，实际上就是允许一切外国服务业与本国服务业享有相同的待遇（至少在理论上是这样的）。但有许多服务业是与国家主权和安全联系在一起的，在这些领域里，国民待遇自然是行不通的。另一种国民待遇是经合发组织成员在制定专门行为准则的前提下，给予

跨国公司不亚于国内企业的待遇。即便如此,对国内外企业的差别待遇仍然存在。同一项政策措施对于国内企业和国外企业可能产生截然不同的影响。多边服务贸易自由化要求减少这方面的差别待遇,但似乎缺乏解决这一问题的有效途径,至少目前的谈判还未找到适当的方法。

3. 开业权 上面提到,有许多服务交易项目只有当供应者前往需求者所在场所时才得以完成。这样,开放服务贸易就意味着承认外国企业在本国设立机构开展业务,并享受与国内企业相同的权利。对此,无论是发达国家还是发展中国家都存在很大的疑虑。外国银行前来开业,势必导致国内储蓄国际化,发展中国家肯定不愿接受这种局面。而美国的态度更富有戏剧性:最初它积极鼓吹开业权,当认识到开业权不仅与资本流动有关,还与劳动力流动有关时,特别当一些发展中国家要求美国开放劳动密集型服务业市场和废除移民限制后,美国开始倾向于把谈判重点移向不需要十分接近的服务项目,以避免“开业权”及与“开业权”有关的各种服务贸易问题。但美国服务业中的势力集团仍在吵嚷着“开业权”,于是美国谈判代表已转而提出“现场出现权”或“进入市场权”等概念。围绕着“开业权”有许多敏感而棘手的问题需要解决。

4. 政策透明度 政策透明度是要求各国对外公开贸易上的政策措施和规则,以保证公平竞争。在货物贸易上,规则是作用于产品的,因而规则的明确度较高,规则公开后也确能在一定程度上保证货物贸易的公平竞争和扩大交易。这是由于外国生产者可按规则来生产产品,即生产条件的差异不会成为妨碍竞争的主要困难。然而,就是在货物贸易上也把涉及国家机密的信息排除在公开范围之外。服务不产生有形产品;服务贸易的规则不但庞杂和缺乏可比性,而且直接作用于供需双方;另外,许多服务业涉及国家主权和安全,各国在这方面提高政策透明度都有着现实的困难。由于服务贸易规则直接作用于供应者和消费者,而不是

服务本身,所以即便公开了规则,公平竞争和贸易扩大仍然成问题。在一国开业的外国服务企业也许能按该国的规则提供服务,然而却不能销售来自国外基地的服务,如医疗服务就是这种情况。政策透明问题是服务贸易谈判回避不了的,但这里有两大难题:一是透明程度,二是规则的可比程度。

5. 反补贴 反补贴是关贸总协定旨在维护公平竞争的一个规定。如果说各国在物质生产领域采取补贴措施已是一种普遍现象,那么,对服务业的补贴早已是根深蒂固而难以改变了。因为无论是发达国家或是发展中国家,为了一定的社会和经济发展目标都对运输、供水、供电、技术推广、医疗、教育、广播、通讯等提供补贴,只是在广度和深度上有所不同而已。就是相同程度的补贴,在不同国家所起的作用也是不同的。然而,致力于服务贸易自由化的谈判又必然涉及反补贴问题。货物贸易上的补贴问题多年来一直是一个老大难问题,任何国家都会感到削减服务企业的补贴更是难上加难。

6. 垄断与竞争 许多服务行业,如邮政、电讯、民航、铁路、广播等,绝大多数国家都在不同程度上实行国家垄断。另一方面,有些私人垄断公司(如美国的国际电报电话公司)的实力也十分巨大,甚至大大超过多数发展中国家的国家垄断企业。这些垄断势力不但控制着国内的有关服务业,而且在国外进行竞争,有时还介入垄断范围之外的竞争(如航运公司涉足旅游业)。从一般企业的观点看,同垄断企业竞争是不公平的,然而在服务贸易上,无论是消除国家垄断还是取消私人垄断都几乎是不可能的。

7. 争端与报复 由于服务贸易的复杂性,各国政府以不同方式和不同程度对服务业广泛而深入的干预,以及服务贸易中层出不穷的新问题,即使将来在服务贸易上达成某种协议,服务贸易中的争端肯定将大大多于货物贸易,谈判必将涉及争端和报复问题。鉴于服务行业的特点,对各国规则的合理性及服务贸易受

损害的判断将更为困难。因此,解决争端的程序和方法及规定正当报复措施也是谈判的一大难题。首先,争端发生后,各国缺乏磋商的共同基础,因此和平解决的可能性相对货物贸易来说要小得多,于是立即涉及报复问题。贸易报复通常是跨行业进行的(仅在受损行业范围内实施报复往往效果不大)。关贸总协定在

货物贸易上也允许跨行业报复。然而,允许在服务贸易冲突上采取跨行业报复,就意味着在很大程度上允许在货物贸易上进行报复。这是因为在服务贸易范围内进行报复的威慑力有限,而且不会立即被感觉到。这样的跨行业报复,除了美国等少数几个发达国家外,没有任何国家会表示认可的。

三、具体项目上的谈判要点

蒙特利尔会议已决定,下一阶段的谈判将根据各国提交的谈判项目表划定谈判范围,并按项目分别谈判。下列各项服务行业肯定要被放到谈判桌上。现将这些项目所涉及的谈判要点简述如下:

1. 航空业 主要涉及国家垄断和国家补贴问题。一般来说,政府都给本国航空公司优惠待遇。例如,把空运的货源和航线保留给国内航空公司;为本国飞机提供机场的优先使用权;要求国内用户接受本国航空公司的服务;对国内航空公司给予税收优惠。目前国际航空服务上的贸易都是通过对等原则的双边协议进行的。上述问题也将成为多边谈判的要点。

2. 广告业 对外来广告企业要求本国参股权及政府在广告业竞争中偏袒本国企业是普遍的现象。例如,外国广告企业在设立电视台经营电视广告上是受到严格限制的。另外,即便这种限制对国内外企业一视同仁,限制的目的也不是保护制造业,而是排斥外国电视广播。

3. 银行和保险 主要问题是开业权和国民待遇。对于开业权,许多国家禁止外国银行在本国设立任何形式的机构,有些国家虽允许设立分支机构,但分支机构必须与母行中断业务上的直接联系。对外国银行的非国民待遇还表现在仅提供低储蓄率地区(开业)、高税收率和限制财产经营的范围。对于外国保险公司,一般还要求多数控股权,以及禁止经营某些保险业务。

4. 建筑承包业 主要解决开业权和移民限制及国民待遇等问题。建筑承包业是一些发展中国家的优势服务业。对此,一些发达国家都不愿提供开业权。美国在开业权上的尴尬处境便是一例。美国、日本、西欧都坚持不放宽移民限制。几乎所有的国家都禁止外国公司承建某些工程,而且在建筑工程国际招标中也偏袒本国公司。

5. 咨询服务 许多国家对于开设在本国的外国咨询机构都要求参予权,如印度要求外国咨询机构必须与本国相应的机构合作经营业务,而且咨询程序上的不透明也阻碍外国咨询机构的活动。

6. 教育服务 教育服务与思想意识的传播关系密切。移民限制和歧视外国文凭是国际交换教育服务的主要障碍。

7. 医疗服务 主要问题是歧视外国医生的开业资格和对外国医疗设备的进口设立技术障碍。

8. 电讯和信息服务 在这方面,国家垄断和控制是普遍现象。另外还有知识产权保护、保护“幼稚工业”、技术障碍、不公平税收等问题。

9. 影视业 许多国家对本国影视业直接拨款或通过税收优惠进行补贴,而对外国影视业则通过要求参予权、版权保护、进口上的国家垄断、限制播放等加以抵制。

10. 零售业 在这方面要讨论的是各国国内零售规则的透明度、不动产所有权、外

(下接第5页)

论实行何种方式，都要体现“四联合、二公开”精神，密切工贸结合，化分力为合力，共同进军国际市场。

(3) 组建出口集团企业 可从“拳头”出口商品入手，联合工贸以至各地区的力量，建立综合性、多功能、国际化的出口集团企业，并在海外重点市场设置分支机构或派驻业务代表，分别若干重要商品在世界的主销市场形成推销网、信息网、服务网。

4. 完善行政经济政策

随着形势的变化，有关外贸的经济政策应不断调整和完善，并使之配套、协调。如：

(1) 财政税收政策 改变现行办法，实行若干出口商品的定额扶助制（即只对若干成本暂时偏高而又必须出口的工业制成品），每年由国家核定商品目录和扶助标准，超过不补，节约全留；此外，所有出口商品全由企业自负盈亏。自营出口或委托代理的工业企业，有条件的对出口商品部分实行产品税（或增值税）不交不退的办法。

(2) 信贷政策 银行增加进出口的信贷种类，规定不同的贷款利率，以扶持出口贸易。在一定条件下，外贸企业经过中央或市批准，可向外国银行借用短期外汇贷款。

(3) 外汇政策 出口外汇分成，应改按净创汇额分配，以满足进料用汇的需要。在现行汇率制度下，各企事业单位可改行有偿使用外汇额度的办法（按外汇调剂市场价）。

(4) 价格政策 应准备条件同时改革进出口商品的作价制度，方向是逐步地使国内市场价格与国际市场价格有控制地挂起钩来。

(5) 基金制度 建立发展出口基金、出口风险基金和出口奖励基金，由对外经贸主管机关、财政、银行、外贸、工业等方面的代表组成理事会来管理和使用。

5. 培养外贸专业人才

这是上海外贸发展的关键措施之一。国际市场的竞争，归根到底是智力的竞争、人才的竞争，而上海的外贸人才也感紧缺，必须抓紧、抓好外贸专业人才的培养，并可采取多渠道、多形式、多层次的办学，特别要注重政治素质和业务能力的提高。

~~~~~  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
~~~~~

（上接第 10 页）

国雇员的移民入境、利润汇出国境等问题。

销性运价等问题。

最后需要指出的是，以上各项因国家政府行为所产生的问题，有许多是有正当理由的。因此，解决这些问题的难度是很大的。各国强调本国利益也是理所当然的。另一方面，服务贸易谈判既已开始，说明各国都已看到多边服务协议可能带来的利益。本着互利原则，谈判还是有希望获得某些积极性成果的。

11. 旅游业 旅游与航空客运关系密切，有关航空运输服务的各项问题在这里将重新提出。另外，还有人员出入境限制、外汇管制、旅游设施的所有权等问题。

12. 海运业 谈判将特别关注国家特许经营和国家垄断、为本国海运公司保留货源、倾