

服 务 贸 易 (下)

任 泉 张丽萍

三、几个特定服务部门的试验性谈判

蒙特利尔决议要求谈判组研究某些概念、原则和规则在特定服务部门的适用及其对这些部门产生的影响。根据该决议,代表们要把纳入服务贸易总体框架的各个部门分开来谈判。现在的问题是服务贸易总体框架将是一个详细的、有约束力的框架呢,还是一个据以进行部门谈判的松散的框架?

(一) 服务贸易各部门之间的区别

(1) 一些概念、原则和规则的适用问题

在一些部门,很难适用蒙特利尔决议中的概念、规则和定义,很难确定该服务部门的贸易范围,而在另外一些部门则相对较容易,这是服务部门之间的主要区别。例如,在建筑业和咨询服务业,很清楚什么是建筑服务贸易和咨询服务贸易,因为人和设备(有时是资本)从一个国家移动到另一个国家,在执行某个任务后就回到自己的国家。根据蒙特利尔所定的标准,当我们考察建筑业这类服务时,可以看出这是服务的过境流动,包括支付;它有一个具体的目的:要建造某种东西;这种交易是可确定的;服务期间也是有限的;任务完成以后,人和设备就回到自己的国家。咨询也一样。因此,蒙特利尔决议中的一些概念很容易适用于建筑业和咨询业。电信业就不同了。它流动的是信息。迫切需要一个电信协议的国家不是那么想要国民待遇这种东西,而是要进入外国市场的权利,能利用现有电信网络提供能增值的程控服务。服务贸易谈判组对于程控服务和基础服务之间的

区别已讨论了很多。但是,对于什么是程控服务,什么是基础服务仍无法下定义。要求进行电信业谈判的国家感兴趣的是利用电信系统提供服务,它们想进入别的国家直接同消费者打交道。提供程控服务的人要的是利用电信网络,直接接触客户,向他们提供计算机服务、信息服务和其它服务,他们想在某种程度上绕过某个电信管理当局。这是一个敏感问题,因此很难确定什么是电信贸易。民航也一样,入境出境的是飞机,需要人给飞机加油,帮助乘客下机,还涉及飞机着陆权。但有一点很清楚,谈判提供连续服务时,发展中国家处于一种困难的、敏感的境地。欢迎外国建筑队进入本国工作是一回事,把整个系统带进来,从此永远在那儿提供服务是另一回事。因此,对于什么是贸易,各个部门是不一样的。

谈判组对于协议应包括什么部门尚无一致看法。在蒙特利尔决议中有一个词组,这就是“应纳入协议的交易类型”。参加谈判的国家必须明确什么是电信贸易、什么是运输贸易。

(2) 现有的国际规章问题

在电信业方面,早已有一个具有一百多年历史的国际电信联盟。在民航方面,有国际民航组织及其一套规章。问题是乌拉圭回合达成的协议同国际电信联盟和国际民航组织之间应是什么样的关系。因此必须先决定如何对待这些现行的国际规章。多数国家认为这些规章令人满意。这取决于各国的利益所在。比如,美国不太喜欢国际电信联盟,但谈到国际民航组

织,美国的观点就反过来了,说现行这个体制很好,因为它不想开放自己的航空市场,让更具竞争力的外国航空公司进入。因此,各国对现行国际规章的看法取决于它的利益所在。在没有国际协议的部门如职业服务、旅游和建筑业部门,则受国内规章的管理。

与国际规章有关的另外一个重要因素是部门之间的联系程度。以电信业为例,电信业同金融服务等其他服务业联系很密切。实际上,所有的贸易活动对电信服务的依赖性都很强,使电信基础设施,尤其是该部门任何协议都会大大影响到别的服务部门。航空运输同电信业一样,对别的部门(如旅游部门)也很重要。为贸发会议准备论文的一些专家评论说,单独制定一个电信协议是一件好事。应把作为国际电信联盟和国家主权范围之内问题的电信业本身,同利用电信的其他服务业分开来。这一点是很重要的。电信只是一种传播媒介,应把运用电信系统提供的职业服务、运输和金融服务放在别的机制里处理。因为发达国家的力量在于能提供各种服务,如果将上述所有服务称之为“电信服务”或者象有人说的“数据服务”,那么,发展中国家在涉及职业服务、金融服务等服务方面都得作出让步,就会削弱它们在某些部门的谈判地位。

(3) 各部门的战略意义问题

关于建筑、工程设计和咨询,即使从世界贸易的角度看,建筑部门的规模也比工程大。工程设计和咨询部门虽然小,但很具战略意义,因为是建筑师和咨询专家决定有关建筑来源,包括建筑材料和劳动力来源。此外,还有别的部门,在国际收支表中占的位置很小,但从战略角度看则很重要,因为那是为别的部门开放的部门。这是在谈判中应记住的一个概念。

服务如何从一个国家到另一个国家的问题,很明显,在旅游业和建筑业,主要是人的过境。旅游业基本上是国外的旅客进来;建筑业是国内建筑工人出去。工程也是如此。即使在高技术服务业,也涉及到人。如计算机软件服务并不是劳动密集型服务,但如果不允许软件专

家出国提供服务,对方就不能分析这个软件系统,而只得依靠分包商。专家们说,那只占世界市场的15%,因此,允许个人到本国开业是必要的。各国在这方面还有对不同国民的歧视待遇。在有些服务领域,所有权很集中,一小部分集团企业控制了整个世界市场。在职业服务,尤其是会计服务方面,过去有八个巨头,现在可能只有四个或者三个巨头。广告业也一样,一直进行着世界性的合并。对于这些所有权结构很集中的部门,必须仔细研究,因为由一两个国家的一两个企业控制整个世界市场是一种很危险的局面。同服务所有权集中有关的一个问题是跨国公司的战略及其限制性商业做法。在一些领域,限制性商业做法阻碍着新企业进入市场。其中之一是信息资源和信息处理的集中化,它们会对发展产生消极影响。贸发会议一直在处理跨国公司的限制性商业做法问题,各国也用国内立法来阻止跨国公司的这种做法。

此外,应考虑到就业问题,如建筑业和旅游业是创造就业机会的部门。还要考虑到社会目标,尤其是运输和电信。这些是社会所必需的,人们必须通过各种途径得到这些服务。在有些情况下,运输和电信部门无利可图,但这些是社会的基本需求,人们不能简单地谈论这方面的市场自由化。在许多情况下,在一些发达的市场经济国家,虽然放松了有关管制,但仍能发现人们被剥夺了这种基本需求的情况。与此密切相关的还有宏观经济政策。很明显,金融服务同宏观调控政策紧密相联,甚至建筑业也被用作宏观政策工具来刺激就业,如通过降低建筑和购买房屋的贷款利息率来刺激就业的增长。

(4) 服务市场的分布问题

建筑市场在发展中国家和发达国家之间很少有建筑服务贸易,部分原因是发达国家有关建筑业的限制是一种保护主义措施,特别在政府合同、人员的过境流动方面。因此,最大的建筑、咨询和工程设计服务市场在发展中国家,特别在象中国这样的发展中国家,提供大部分建

筑服务的是发达国家的公司，而非发展中国家的公司。有一些发展中国家也在建筑业取得了一些成就，如南朝鲜，但它是向发展中国家（如海湾石油输出国）出口建筑服务，而不是向发达国家的市场渗透。因此，发达国家在这方面是封闭的市场，而发展中国家则是个开放的市场。这是在处理建筑服务业时应注意的问题。旅游业发现的又是一种很奇怪的情况。旅游者都来自发达国家，其中大部分到发展中国家去，但有能力控制世界旅游市场的却又是旅游者所在国的旅游公司经营人，而不是作为旅游出口国的发展中国家。在电信业、民航和信息流动服务方面，多数贸易在发达国家之间进行，因为电信成本太高，发展中国家处于劣势地位。

（二）各服务部门之间的共同之处

（1）对于任何部门，技术和信息网络都很重要

它们不但对先进的电信和航空服务业，而且对海运、陆运和工程咨询都起决定作用，即使对建筑业和旅游业这些传统上为劳动密集型服务的部门也如此。发展中国家在这两个部门应具有优势，因为它们具有劳动力优势，这也是为什么这两个部门被纳入谈判的原因。但现在建筑业的一些工作可由发达国家先进的计算机分析系统来做；在旅游业，虽然越来越多的人到发展中国家去，但由于技术上的优势和发达的信息网络，发达国家的旅游公司经营人得到了利益的大头。因此，发达国家在其中得到的总体利益最大。

（2）财政资源很重要

有时金融服务业或电信服务业，如果没有资金建造基础设施，就无法参加国际金融和电信交易活动和竞争。航空业也一样，需要资金更换过时的大型喷气式客机。这对发展中国家是个很重的负担。许多发展中国家面临财政资源方面的困难，它们要参加竞争，就得作出牺牲。

（3）人力资源也很重要

在任何部门，即使在技术性不强的旅游业也必须培训人员，否则无法参与国际竞争。

基于上述原因，发展中国家的谈判立场是，承认这些事实和那些相同点。对发展中国家来说，由自由化本身提供市场准入并不重要，它们需要解决得到技术、信息、资金和基础设施的手段，而不仅仅是一个自由化的体制。关于生产要素的过境问题，如果发展中国家只依靠资本和信息的流入，得利的只是发达国家的跨国公司。因此，必须使发展中国家的国民能够进入其他国家去学习和做生意。

一些发展中国家采取了明确的立场。墨西哥用科学的方法表明了它对服务贸易这一问题的看法。发展中国家说它们需要劳动力流动自由化。一些发展中国家还说，看不出它们的服务出口能有多大增长。对它们来说，真正重要的是进口的服务能有效地对本国的发展作出贡献。蒙特利尔决议也包括了对这个谈判基础的规定。例如，当一家企业向某个国家提供服务时，它必须开发当地的人力资源，提供技术转让和金融资本，加强基础设施或为该国建设基础设施。规定这种条件是很重要的。因此，国际服务协议必须对服务供应者规定条件，而不仅仅对服务接受国。向发展中国家提供服务的企业或国家必须接受某种条件。对此，发达国家之间也意见不一，因为欧共体说它们也将考虑让服务提供者接受服务对象国提出的服务条件的观点。

谈判应使发展中国家可为其作出的任何行动寻求对等。一些国家放开它们的金融服务业，认为这样做是有用的，但它们必须得到某种回报。如果这种做法得到合适的规定的話，发展中国家所作出的任何自由化行动，不管是它们主动采取的，还是世界银行等组织迫使它们这样做的，它们也许可以从其他部门，或许是银行、建筑部门，或许是旅游部门得到某种好处作为回报。一句话，从总体上考虑发展中国家的利益和对等要求很重要。

四、发展中国家应采取的立场

联合国日内瓦办事处新闻专刊总编辑拉贾万指出,研讨会与会者提出的一些问题也是其他发展中国家所面临的问题。应当将这些问题在日内瓦谈判中以正式文件的形式提出来。中国人民保险公司的代表提出的问题也是印度等国所关心的问题。在谈判组9月讨论金融服务时,我们必须把我们关心的这些问题摆到桌面上来。只有这样,我们才有希望保证谈判不会出现使我们失去一切而发达国家得到一切的局面。我很同意阿斯朗先生强调的几点看法。正如他指出的那这,服务贸易自由化不是埃斯特角《部长宣言》规定的目标,它只是一种手段,这种手段是通过加强透明度实现的。在一个完美的世界里,贸易的增长和发展确实能使人人受益。但我们生活在一个不完美的世界里。在这个不完美的世界里,贸易的增长只会使富有者得到更多,贫穷者甚至连原有的一点东西也要被拿走。因此,我们必须明确,在加强透明度和自由化条件下得到扩大的服务贸易应有利于发展中国家的的发展。当然,对于什么是“发展”尚无一致的定义。但有一点很重要,我们必须从整体角度看发展。

发达国家意识到它们在服务贸易谈判中遇到了麻烦,难以给服务贸易下定义。于是,它们不得不同意谈判哪些部门应包括进去,哪些部门应排除在外。但当它们开始这样做的时候,也遇到了麻烦。美国等金融服务力量强的国家想扩大金融服务贸易;英国等保险业发达的国家想扩大保险市场;此外,为各州居民提供服务的美国各州也不想让联邦政府干涉它们在这方面的权利。因此,它们之间也存在着冲突,而且需要一段时间才能解决这种冲突。于是,发达国家企图制定一个服务贸易一般框架,不规定服务贸易的自由化,但为随后举行的部门谈判规定框架,即在今后举行的谈判中,将就如何将这个服务协议适用于各个部门寻求一致意见。发达国家的企图是要制定一个框架,在没有确

定什么是服务贸易的情况下规定服务贸易的纪律。它们的论据是当初总协定成立时,并没有人给货物贸易下过定义。这倒是真的。但是在总协定成立之前,已有二百年历史的双边、多边、多边和地区贸易协议作为先例。最惠国待遇这个概念早已适用于国与国之间的关系方面,甚至早在十六、十七世纪,当一国与另一国开始进行贸易时,已逐渐形成了最惠国待遇这个概念。所以,在关于货物贸易的总协定成立时,没有必要明确货物和贸易的定义。

但是,在制定服务贸易协议时,如果不对“什么是服务贸易”、“这种服务贸易是否应是过境的交易”、“该项交易是根据国际货币基金组织的规则还是贸发会议的观点判别”等问题加以明确的话,我们就会象在丛林迷路一样。那些大国就会说,这是我们都同意的,我们就适用这个协议吧。这是发展中国家面临的第一个危险。

第二个危险是:发达国家说,我们不要关于部门自由化的协议,我们只要一般原则,如透明度、国民待遇和非歧视等原则。在总协定,透明度指的是同过境的货物流动有关的基本权利和义务,即当政府实施有关过境货物的法律和规章时,必须予以公布,而且贸易商可以得到、人人都可以了解到这些法律和规章。但在服务贸易谈判中,我们不知道什么是服务贸易,什么是服务,甚至不知道有哪些部门,我们却在讲透明度,要求将政府的规章、经济政策和目标摆到桌面上来。

发达国家还说,蒙特利尔决议指出,发展中国家缺乏规章或不能很好地实施它们的规章,许多发展中国家甚至没有规章,因此,如果美国有某些规章,这些规章将得到保护,因为它们早已在实施中,你只能同美国谈判减少哪些规章。而当你制定规章时,你却必须使其同发达国家所谓的透明度、国民待遇和非歧视概念一致。所以,我们在谈判时必须小心谨慎。如果

(下转第26页)

为此，发展中国家完全应该积极参与乌拉圭回合，并对有利于它们的产品寻求大幅度的最惠国关税削减，同时为争取取消或减少非关税壁垒以增进发展中国家在发达国家市场上的出口而努力。

我国应当得到稳定的最惠国待遇和享受普惠制待遇

我国已于1986年7月正式提出恢复我国在关贸总协定中的缔约国地位的申请,并已参加了乌拉圭回合的多边贸易谈判。我国是一个发展中国家,有权取得与经济发展水平相类似的发展中国家的同等待遇。目前,我国已参加了关贸总协定发展中国家非正式磋商小组的活动。

我国自 1979 年底开始接受普惠制待遇,到目前为止,对我国实施普惠制方案的发达国家已有 21 个。据统计,我国在普惠制项下发出的签证金额约达 40 亿美元,反映出我国对普惠制的利用已达到一定水平。我国对西欧各国、日本和加拿大等给惠国的普惠制方案平均利用率逐年上升。在各给惠国的实际受益名单中,我国已占有日益显著的地位。充分利用普惠制,已成为扩大我国对发达国家出口、增加外汇收入的重要途径之一。

然而,美国这个世界上最大的单一市场,也是我国扩大出口最有潜力的市场之一,迄未给我国普惠制待遇。我们应该争取早日取得美国的普惠制待遇,这样将有利于我们扩大对美国的出口。我国取得美国的普惠制待遇后,每年可因此而至少增加约9亿美元的对美国出口。此外,美国取消香港地区的受惠者资格,必然也将影响我们一些通过香港转口输美的产品,我国能适时取得美国的普惠制待遇,就有可能弥补这一损失。利用美国的普惠制,将有助于增加我国轻工、机械和电子产品的对美出口,促进我国在外贸体制改革中改善出口产品结构这一战略任务的实现。

注：本文所援用的数字均出自联合国贸易和发展会议的资料，不作一一注释。

(上接第 30 页)

你没有自己的规章，发达国家就用它们的规章来阻碍你的公司做生意。它们一直是这样干的。例如，当它们不想给你提供技术时，就说因为这项技术涉及安全问题。因此，我们必须确保我们也能象发达国家把安全和环境作为制定例外的理由一样，把发展作为例外。我们必须有发展和成长的空间，能够吸收和扩大自身力量。必须记住，当发达国家为你提供电信和银行业务时，它们把最无利可图的那部分业务（如签发支票、开信用证和吸收存款）留给你，而将最赚钱的投资、金融服务、咨询和外汇业务留给自己。它们不光在走廊上这样讲，事实上，经合组织国家已说过，它们感兴趣的是银行批发业务，而不是银行零售业务。在电信业，它们不想花钱来给我们的农村提供电话设备，它们只想利用我们的电信设备，插入电源，提供价值较高的服务，然后将赚得的钱汇出我国境。这就

是它们想干的事。所以，我们在考虑同意一般框架协议时，必须很小心。要考虑到的问题有：我们应当同意什么？哪些部门不适用这个协议？我们在什么条件下同意？等等。

总之，我们应当积极参与谈判，心平气和地、理智地进行谈判，以使谈判达成的协议对我们发展中国家也有利。

贸发会议专家普里补充说，应由总协定每个缔约国或渴望成为总协定缔约国的国家在进行成本利益分析的基础上，决定是否将谈判达成的服务贸易协议作为总协定的一部分。

我们还必须提出的两个问题是：①将服务贸易协议纳入总协定对于发展中国家的发展有什么影响？②即使它不起直接阻碍作用，我们在服务贸易领域应有的灵活性和自主性会减少多少？总之，我们应将自己关心的上述问题摆到桌面上来。