

历经四年的
关税与贸易总协
定乌拉圭回合服
务贸易谈判,经
过各成员方一系
列讨价还价,初
步制定了一个
“服务贸易多边
框架(草案)”。这

个“框架(草案)”虽然还需经过最终审定并由各成员方表决通过,但其绝大部分内容已经定型,因此,我们有必要抓紧时间作一些超前研究。

服务贸易多边谈判与我国的关系

张 玉 荣

本文拟对“框架(草案)”内容进行评价,并结合我国服务贸易开放问题,谈一些个人的看法。

一、“框架”内容剖析

(一) 涉及的范围和领域

服务贸易谈判组的主要议题之一是服务贸易定义问题。经过系列谈判,达成以下条款,即服务贸易包括涉及下列因素的交易:1.跨国界的服务提供;2.消费者的跨国界移动;3.生产要素的跨国界流动,并规定本框架适用所有服务部门的贸易活动。

(二) 一般责任与纪律

本部分共由十三条组成,是谈判的焦点所在。

1. 最惠国待遇问题 GATT最核心最关键的是最惠国待遇问题,但在服务贸易上是否也适用这一原则,各国争议不一。虽然在这个框架中保持了这一原则,但有很多成员国都提出“有条件的最惠国待遇”,即应根据各国国内服务发展水准来确定,同时也应以受惠国的发展水平而有别。这就为一些国家拒绝接受该原则找到了借口。同时,如何确定给惠国的服务发展水平也是难题。这样,该原则的适用性就变成了歧视性的有条件的最惠国待遇,将成为各国谈判的障碍。

2. 透明度 框架中规定,“除了在紧急情况下,成员国应将有关或影响其国内市场服

务贸易的所有有关法律、规定、行政方针和所有除法律机关另外下达的其它规定、法则或一般适用方法都应立即或在其实行的最近时间内公布”,机密材料除外。这条对发达国家可能有一定好处,但就发展中国家而言,因本国的服务市场仍是雏形,有关服务贸易方面的法律、条文、规定更是零星而不配套,立法不健全是常有的事,有很多规定都在试行中,要他们拿出来予以公布是比较困难的。

3. 发展中国家更多的参与 这一条在服务贸易多边框架宗旨中已反映出来。它主要是通过加强发展中国家国内服务能力及其效力和竞争力来增加其在国际贸易中的参与扩大成员方内部的服务出口。这点似乎对发展中国家有利,其实,发展中国家的逐渐参与要取决于三个方面:(1)发展中国家服务的竞争能力及所能提供服务的种类及数量;(2)发达国家是否创造更多的机会允许和鼓励发展中国家的服务输入;(3)发达国家所能提供给发展中国家发展服务贸易所必须的资金、技术。要解决这三个问题,发展中国家须做长时间的努力与斗争,通过制订具体的行动方案进行,此外,还要求发达国家做出更大的让步。

4. 国内规定 该条规定成员方“为实现国内政策目标。可以采用与本协定之条款相

容的方式使用规定其境内服务供应的权利”，并声明发展中国家行使这一权利的特殊需要是被认可的。但各成员方的国内有关规定十分复杂，有些规定会产生不合理的歧视或隐蔽性的限制作用，如对服务提供者最低文化程度的要求及差别待遇问题。

5. 紧急保障措施 框架规定，任何保障措施都应是临时性的，是针对涉及要求已接受的多边程序，如透明度、磋商、通知和监督，并规定在国际收支困难的情况下，为保护其对外资信，成员方可以对其境内的劳务供应临时性地进行限制，发达国家对发展中国家采取应付国际收支困难的一系列措施应予以考虑，更不能采取报复性措施。这从表面看来是发达国家的让步，其实，在什么情况下实施紧急措施，各国看法不一，除非有个“量”的规定性。

6. 政府采购与补贴 它是服务贸易自由化中的主要障碍，其它的内涵有移民管制、数据流动、补贴、歧视性服务条款等。由于各国都鼓励本国的服务业发展及服务出口，他们相应地采取了一系列措施来保护本国服务业，政府采购就是其中之一。虽然各成员方都反对这种做法，但其本国也不乏此例。我认为要使政府采购不存在偏见是不可能的，重要的是如何确定允许政府采购服务的范围。而服务补贴做法在广大发展中国家十分普遍，即使发达国家也避免不了对部分服务行业进行补贴，如民航、铁路运输等。正如协定条款中所述，补贴往往会使服务贸易产生扭曲，在扭曲情况下竞争，必然导致服务贸易市场产生缺陷，约束服务贸易的发展，也不利于实施补贴国的国内服务水平的提高。但在生产力和服务竞争能力不同的情况下，取消补贴，其实是一种实质上的不平等竞争，所以发达国家应考虑发展中国家的特殊性，允许一些国家在某一段时间内和在某些行业适当保留补贴。

7. 例外条款 这主要针对限制性的商业惯例而言的。框架的第十四条规定：“在某种意义上，不能采取例外措施，由于这样会构成国际服务贸易两个相同情况占主要地位的国家

间的垄断专管、不合理的歧视或隐蔽性的限制手段”，所以任何成员方都不得以保护公共道德和秩序、安全、健康为借口，确保服从与本协定条款不相容的法律或规定。但也不能排除特殊情况，如国防安全、军事机密等。从例外条款中，我们还可以看出，巴统会国家为了防止高、精、尖技术流入社会主义国家，甚至为了限制发展中国家经济的发展，常常以军事机密和国防安全为借口，限制甚至惩罚向这些国家输出技术的工商企业。因此，如何确定例外条款的外延，仍是今后需要努力的方面。

(三) 具体义务

这部分共分两项内容，一是市场准入，另一方面就是国民待遇问题。

1. 市场准入 各成员方应为其它成员方的服务与服务供应者能够进入市场提供可行的渠道，而这种渠道须与各成员方在计划表中已达成的和规定的条款、条件或限制相一致。要实现这一目标，除非发达国家在劳动密集型服务领域做出让步，否则难以让发展中国家做出承诺。但发展中国家也可从市场准入中得到好处：(1)有助于改善本国服务行业的竞争力，提高服务质量；(2)有助于本国优势劳动力进入他国市场并获取有关信息和技术；(3)有助于向国内消费者提供优质服务并获得发达国家的互利安排。但市场准入应先选定突破口，然后逐步扩大其范围，而这个突破口原则上应是本国在该行业中有较强竞争优势的部门。

2. 国民待遇 它是发达国家在乌拉圭回合中的首要目标。多边框架中第十七条也规定，成员方应给予外国服务和服务供应者在所有法律、规定、行政行为和决策应用方面以同等待遇，但也声明“可以不同时适用最惠国待遇”。发达国家本想通过此原则来改善市场准入条件，以保持公平、平等的竞争机会，实际上，这种“公平均等”的竞争，只不过是有利于发达国家服务对外扩张。因为，在不均等服务生产力条件下的“公平”竞争，只能产生有利于发达国家的单方面的效果。所以，要让发展中国家做

出让步,立即引入此原则,取消全部保护,不是短期内可以解决的。发达国家应在资金与技术上做出更多的承诺,以帮助发展中国家发展民族服务业。

(四) 逐步自由化

这是服务贸易多边谈判的主旨所在,其关键在于各成员方所承担自由化义务及适应性、服务贸易自由化进程安排。

框架规定,为取消或减少实现服务贸易自由化的障碍,成员方应就如何逐步扩大服务贸易自由化进行定期谈判。谈判应在尊重各国内政策目标和个别成员方发展水平的情况下,考虑提高全体参与方在互利和维护其权利与义务的基础上进行,并着眼于:(1)全部或部分取消有关市场准入或进一步自由化义务方面的条件、限制或保留;(2)全部或部分取消在国民待遇上的限制、条件或保留;(3)修改或取消限制或剥夺其它成员方服务供应者在有关国家市场上与本国供应者平等竞争活动范围的有关措施,增加市场准入的附加义务。从规定中,我们不难看出,逐步自由化方案并不明朗,其中以下三个方面是可以推迟方案的实施,即:(1)尊重各国内政策目标;(2)考虑个别成员方发展水平的差异;(3)对个别发展中国家应有适当灵活性。发达国家往往借口开放国内服务市场要考虑国内“政策目标”,通过国会对实施自由化的措施加以否决。更为重要的是,各区域性经济一体化已成为自由化进程的障碍。因为,框架中规定“不妨碍成员方参加更高水平的服务贸易自由化组织”,其实区域集团内的自由化在很大程度上阻碍了协定成员方间的自由化。他们为了实现集团内部的目标,照顾集团内部的成员方,把从广泛输入总协定成员方的服务转向集团内部“自我调剂”,并协调一致对外进行谈判,这比单个国家加入GATT,参与谈判更具有权威性,从而使服务贸易自由化有可能转向区域内部自由化和区域间的贸易对话。介于其间的广大发展中国家成员方的地位相对削弱,而既非GATT成员方又非区域性集团成

员的处境更为艰难。

从该条款的适应性来看,框架中明确声明“有关于市场准入、国民待遇和任何其他已实施的条款都适用于每个成员方”。任何成员方都不应以与本协定的不同方式,设置或保有除了象计划表中所安排以外的有关市场准入方面的限制和条件,更不能修改现存的或已引入新的限制措施。虽然条文中允许“个别”发展中国家保留对自由化措施存有“灵活性”,但广大发展中国家,特别是非市场经济的发展中国家,并未从中获得优待。

为了实现服务贸易自由化,成员方将通过系列谈判来制定一个计划表,限期按此计划削减或取消市场准入、国民待遇等方面的限制条件和保留。如果某个成员方在执行此计划时,使本国经济遭受影响,他可提出申请修改或撤销相应的承诺或进行补偿性调整。在此方面,发达国家享受主动权,因为GATT至今仍为美国等发达国家所操纵,虽然近年来发展中国家地位有所改善,但计划表的制定仍会按发达国家意愿去进行。

(五) 组织条款

与货物贸易谈判一样,服务贸易的组织条款主要涉及磋商和争议的处理、采取联合行动的方式及成员方间的经济技术合作。在此项谈判中,以美国为首的发达国家在磋商和处理自由化进程中各国间的矛盾以及应采取何种行动时表现得十分积极,而发展中国家则希望能从发达国家那里取得更多的经济技术援助,而不是单方面的承诺义务。关于争议的处理,成员方一致认为,如果某成员方在执行本协定条款时的利益受侵害,它可以向有关损害其利益的国家作出书面要求与建议,并通知所有成员方,在规定期限内进行双边或多边交涉。如果得不到解决,成员方应就此问题进行调查,并向有关国家进行适当劝告或对此做出裁决。

关于经济技术合作,发展中国家要求发达的成员国向他们提供有关服务贸易方面的商业和技术资料,以及有关注册、认证和获取专业限

制条件方面的资料。通过多次讨价还价,发达国家终于答应在多边水平上通过主管秘书处向发展中国家提供技术援助,但必须由全体成员方作出表决来确定。由于实用先进技术多半为跨国公司所垄断,并限于公司内部转让,对外保密,而与军事相关的民用技术,如卫星通讯、信息传递、数据交流等往往受东道国法律条文限制,所以发展中国家要想得到先进的技术服务,还是有很大困难的。

(六) 最后条款

框架中的“最后条款”主要是规定成员方对有关责任与义务承诺和接受的程序,并声明非成员方若加入本协定,须得到全体成员方三分之二的投票通过。文中规定非本协定成员方或根据第30条不适用本协定的另一成员方,不享受本协定对其服务提供者的利益,并逐步通过谈判来确定服务来源的标准。因此,非成员方的服务贸易发展将会受到很大威胁。

二、对服务贸易多边框架草案的几点看法

服务贸易多边框架的制定,是自GATT成立以来在推动世界贸易自由化发展问题上的一重大突破。它标志着多边世界性贸易体制臻于完善。因为,国际贸易本身就由两大部分组成,即国际商品贸易与国际服务贸易。经过四十多年的多边贸易谈判,GATT在商品贸易自由化上取得了可喜的进展,但是服务贸易这个“新领域”却一直未受到重视。直到八十年代,服务贸易额已占世界贸易量的五分之一,其发展速度也高于商品贸易的增长速度,在此情况下,才逐渐被各国重视。此次乌拉圭回合一开始,就把服务贸易自由化列为谈判的重要议题。经过四年多的讨价还价,才制定出今天的初步方案。因此,我认为这一突破具有重大的意义。

1. 这是国际贸易史上的一大进步,也是自由贸易与保护贸易主义经过长期斗争的结果。它把各国因劳动生产率差异而产生的比较利益对比,推广到劳动力的本身所具有的技术知识水平优势的对比,并通过劳动力所提供的服务或服务化的商品之差别来反映一国服务所具备的优势。各国根据自己的势力相应地采取一系列措施发展务行业,或保护本国“幼稚”服务市场。服务贸易双边框架的宗旨是通过各国多边谈判削减服务贸易领域的障碍,并在最大程度上使其自由化,但也不排除各国根据自己的情况发展本国服务贸易,这就为在不断提高的生活水平下的各国消费者提供优质服务创造了条

件。

2. 乌拉圭回合所拟定的多边框架草案,规定了成员国所承诺的一般义务与纪律,并考虑到参与国的发展水平和经济转轨国家的形势,制定了谈判所应遵循的方针:即谈判应在部门指示单的基础上进行,所达成的义务和保留应建立在适当分解的水平上(如关于部门目录、部门与下属部门等),给予发展中国家适当的灵活性(但必须约束在“严格限制的水平上”,分阶段实施),这为以后多边服务贸易自由化谈判奠定了基础。另外,框架中还确定了下步磋商的目标:(1)通过具体指明市场准入的限制与条件,来保持以本协定所描述的现有市场准入所存在的不同水平,或通过明确指定具体的自由化进程来承诺新的市场准入的义务;(2)约束有关国民待遇的现有条件和限制,或约束全部或部分取消这个条件与限制的义务;(3)为实现市场准入的任何附加措施;(4)有关本协定第十四条第二款的相似义务。估计,如果能确实按此项目进入实质性谈判,那将会加速服务贸易自由化进程。

3. 服务贸易多边框架的制定,不仅为国际服务贸易发展创造了条件,而且使各成员方从服务市场的保护与贸易对立转向自由化与多边谈判,这加强了成员方间的人员交往与信息流通,特别是有关技术转让、软件、通信、数据处理、咨询、广告等服务行业的贸易自由化,将加速各国经济的发展。

4. 多边框架对发展中国家做出了很多保留与例外,特别是在国民待遇、最惠国待遇、透明度、市场准入、逐步自由化、以及在对发展中国家经济技术援助方面,予以很大的优惠。这比当初 GATT 成立时,给予发展中国家的优惠条件好的多,表明发展中国家的谈判地位已上升到了新的高度,也是他们长期斗争极力争取的结果。

多边框架只是草案性质,尚需正式通过,它还存在很多不足。

(1) 根据目前的草案进行具体项目谈判,还存在着一些困难,其中最主要的是框架没有多大的约束性。如何处置不执行义务的签字方,应采取哪些建设性的措施帮助解决成员方间的纠纷等一系列问题,都有待于进一步磋商。

(2) 与商品贸易自由化不同,服务贸易自由化及开放度缺乏“量”的规定,这就给谈判增加了困难,结果只能从法律、法规、条文中找答案。但由于各国对外国服务进入本国市场的限制规定不一,各国服务的竞争力也不同。发达国家总希望发展中国家开放高技术服务市场,

而发展中国家则要求发达国家开放劳动密集型服务市场,声称并不以此为“对等”条件,这就给谈判增加了难度。

(3) 多边框架中限制条件过多,特别是过多的例外与保留,这是服务贸易自由化过程的最大障碍,各国都可从“例外”与“保留”中找出借口,来限制他国服务进入。

另外,各国特别是发展中国家,缺乏服务贸易方面的具体法规与规定,服务市场不健全等,这些也阻碍了谈判的进程。

从上面分析,我们可看出,服务贸易多边框架的制定为加速世界贸易的发展创造了有利条件,预计今后 10 年国际服务贸易将仍以高于商品贸易发展的速度增长(1990 年为 9.8%)。因为,世界各国人民生活条件的改善,技术的进步,都会增加人们对各种服务的需求,而科学技术的发展,经济的起飞又会创造更多新型服务;海湾战争的结束,以基建为基础的劳务输出将会有长足的发展,这就为世界各国,主要是发达国家向该地区输出劳务创造了更多的机会,也促进了该地区服务市场的繁荣。(待续)



(上接第 19 页)

(2) 企业要保留最终能解除合同的权力。这是为了对中间商形成一种威慑力量。一般的做法是,规定中间商的最低销售指标,如果不能达到这个指标,企业可以减少中间商经营自己产品的种类直至解除合同。从另一个角度来看,企业拥有这个权利可以进退自由,为最终建立自己的销售子公司留下了回旋余地。关于解除合同这一点,因为各国对此有不同的法律规定,所以必须慎重对待。绝大多数的国家对担任外国企业的代理商及经销商有立法保护。例如,欧洲的瑞士、意大利、德国及澳大利亚等,如果代理商及经销商被生产厂家解除了合同,这些中间商有要求取得赔偿的权利。在中南美洲半数以上的国家都有限制解约以及加以赔偿的立法。

(3) 为了防止中间商急功近利的行为的发生,特别是对一些中间商的冒险经营,企业要与中间商订有保付货价合同。保付货价合同对双方都有约束,企业一方必须按时支付一定的特别手续费给中间商,中间商一方则要按时向企业支付商品贷款。

(4) 规定中间商定期向企业提供有关业务报告。这是为了监督、检查中间商的销售实绩。

(5) 始终与渠道成员保持密切的信息交流,加强彼此之间的联系。加强联系是为了联络感情,为此,企业应定期访问渠道成员,也可以把渠道成员请到企业中来。

(6) 在主要的销售地区建立海外联络点。海外联络点既可以协调成员之间的行动,又可以加强对渠道成员的管理与控制。