

服务贸易多边谈判与我国的关系(续)

张玉荣

三、服务贸易多边谈判与我国的关系

(一) 我国服务市场的现状

我国的服务行业长期为国家所控制,统得过宽、过死,迄今尚未形成完整的服务市场。自十一届三中全会以来,我国服务业发展迅速,特别是运输、零售批发业务、饮食和其它生产与生活服务日趋繁荣,也有不少民间团体开办了技术咨询服务中心,但这远远没能满足国内生产与生活的需要。到1988年为止,我国第三产业产值只占GNP的25.7%,远远落后于发达国家的56%、中等国家34%的水平。而服务行业的就业人数:1988年从事商业人员有2861.3万,从事饮食服务的人员有445.5万,从事其它服务的人员有420.8万人,合计只占全国总人口(11亿)的3.388%。美国同时期服务行业就业人数占全部总就业人数的75%。在世界126

个国家中,服务业占总就业人口比例,中国与肯尼亚、扎伊尔并列第107位,比老挝、孟加拉国和苏丹还低。我国很多服务行业,如信息、会计处理、咨询等,仍处初步起动阶段,要使这些行业走向国外,参与国际市场竞争,还有很大的困难。

(二) 对开放国内服务市场收益的评估

开放国内服务市场就是允许国外服务商进入中国市场,开展自由竞争,向国内企业和人民以及在中国投资的外国企业与人员提供服务,并获得收益。我认为,开放我国服务市场至少可获得以下方面的好处:

1. 引进新的服务业品种、新的投资工具和新的管理方法 据关税与贸易总协定成员国递交的服务项目统计,目前世界各国提供的服

场运行机制的良性循环;(2)为防止投机炒卖,可通过建设进度、投资额度等指标加以控制,对小块土地须在地面建设全面完工后方可转让,对成片土地须在基础设施完成或投入资金占一定比例后才能转让;(3)建立土地转让增殖税制度,将转让者从土地升值中得到的一部分利益转为社会所有。

5. 加强信息和预测工作,广开投资经营品种

由于前阶段上海引进外资发展房地产过多地集中在宾馆、办公楼、公寓等品种,市场的吸纳能力已成为主要矛盾。为此建议:(1)政府要依靠房地产市场信息进行调控管理,积极参与房地产市场信息搜集、分析、发布和中长期预测,超前了解房地产投资经营趋势,相应调整房地产供应、价格及政策,并根据今后趋势预先做好各类投资规划及基地准备;(2)广开房地产经营品种。根据目前市场状况,上海可着手开发短线品种如工业标准厂房、停车场、商业仓库和开放尚未涉足的领域如以市场方式出租的店铺、展销厅、会议楼等,为外向型房地产发展创造新的需求和市场。

务项目达150多种,除了普通的生产服务、生活服务外,还有特种服务,并且各种新型服务项目与日俱增。而我国目前所能提供的服务项目不过几十种,这远不能满足经济发展与人民生活提高的需要。因此,引进外国优质服务不仅能满足经济发展的迫切需要,还可以增加新的投资工具,如以技术专利服务作为投资入股举办合资企业;引进金融服务可为国内提供更多的投资资金;改善国内基础设施等,开放服务市场还意味着更多的外国服务商向中国提供各项管理咨询服务,培训更多的管理人员。

2. 开放服务业市场,可引进新的服务竞争机制,提高整个国家的服务水平,改善国内经济发展的软环境 目前,我服务业质量低,服务人员态度差,这是国内外消费者公认的。低劣的服务水平使得很多外商退出中国的投资市场,或望而生畏,因服务态度差而遭外商报怨的事例不计其数。要发展我国经济,吸引更多的外国投资者,就必须引进外商所需而目前国内无力提供的各项服务。这样,一方面可以对我服务者增加压力,促使其提高服务质量,改善服务态度;另一方面可以改善国内投资的软环境,如通讯、运输、咨询、广告、专利与商标、版权保护,完善国内服务立法。

3. 开放我国服务市场可为我国服务机构进军海外提供渠道 国外服务机构的介入,不但可为我国服务机构提供海外的信息,而且还可为我国服务商利用自己的比较优势进军海外创造条件。我国服务业在劳动密集型服务方面具有比较优势,扩大对外输出很有潜力。作为对等条件,我们也可要求对方国家尽力开放那些我国具有比较优势的产业,以扩大服务的出口,缓解国内就业困难。

4. 开放服务市场,有利于国外客户了解中国行情 因此,将会增加合作机会和增进两国人民之间的友谊,吸引更多的顾客来中国观光并寻找投资机会,加强彼此间学术文化交流,对发展我国外向型经济大有裨益。

然而,开放我国服务市场,既有所得也有所失,我们必须予以重视。

1. 开放本国服务市场,往往带来大量服务要素流入 特别是服务人员的流入,这就为解决本国就业带来压力。据预测,在未来的10年中,正值就业高峰,如果让外国服务机构进入,势必会排挤一批国内人员就业。

2. “幼稚服务业”难以抵挡国外服务业的竞争对手 这将会使国内服务业的一部分收入为外国服务机构占有,具体讲会出现两个局面:其一是国内劣质服务行业退出竞争市场,其它服务部门也将步履艰难;其二是国内服务业财政收入下降,“油水”多的部门逐渐让外商侵占,结果肥了外商苦了自己。这样,传统的服务部门受到挑战,而现代服务部门受外人操纵。

3. 服务市场的开放,往往威胁到国家安全与机密 例如,航空、航海运输服务,国外电讯服务介入,不仅影响国防,国家机密也难以保障。由于缺乏服务立法,我国的知识产权将会受到侵犯。对运输的控制往往使正常生产秩序无法维持。

4. 社会生活服务市场的对外开放,往往导致一些不健康的因素流入我国 这将侵害或腐蚀人们的思想意识,如电影、电视和文化服务等。在生活方式上,外国优质服务会刺激本国消费者超前消费,崇拜西方文化生活,这将使需要高积累发展本国经济的计划落空。在工作作风上,西方服务提供者往往使用不正当竞争手段(如贿赂)打击竞争对手,扰乱社会秩序。

5. 开放国内服务市场,会导致对发达国家提供服务的依赖 大量的服务输入会引起服务贸易巨额赤字,这就与本来希望通过服务贸易顺差来补商品贸易逆差的愿望落空,国际收支出现严重不平衡,经济局势趋于恶化。

综合上述,服务市场的开放对我国经济与贸易发展有促进作用,但是我们也必须认识到,我国是一个发展中国家,经济薄弱,服务业仍然“幼稚”,缺乏竞争力;而服务业所提供的就业机会却在不断上升。因此,保护本国就业和“幼稚”的服务产业发展很有必要;同时,服务业还涉及到国家主权、安全及机密,它还会带来很多不利因素,对此,我们必须认真分析并采取适当

防卫措施。

总之,开放国内服务市场有利也有弊,关键是如何驱弊求利,如何开放,开放哪些部门并相应采取哪些防范措施,以求得服务贸易的迅速发展。

(三) 服务贸易自由化及我国的对策

从前面的分析可以看出,我国服务行业的国际竞争能力低,尚不具备全面开放服务市场的各项条件。然而,关贸总协定目前却正着手制定服务贸易自由化谈判的各项框架及谈判日程,各成员国都投入激烈地讨价还价的斗争中去。中国是关贸总协定原始成员国,由于种种原因,成员席位被冻结至今而未恢复,目前正积极准备做好各项工作,以求得早日恢复席位。但是,恢复成员国席位就意味着要承担成员国历届谈判中所制定的各项义务,当然也不排除享受各项权利与优惠。这就要求我们按照总协定的要求削减各项关税与非关税壁垒,开放本国市场,同时由于我国是一个发展中国家,必须享有发展中国家在总协定中的各项优惠权利。服务贸易自由化问题,是GATT的新课题,其它发展中国家与中国一样,也存在着许多问题,一时也不可能做出很多承诺,但作为GATT的谈判标的,迟早要深入下去。因此我们必须在做好国内的开放与保护工作的同时,根据我国的国情和服务贸易的特点,对服务贸易谈判框架中的重要条款,进行超前研究。

1. 透明度 在不影响国家安全与秘密的前提下,对有关各项服务的政策及对外国服务提供者的有关规定和数据应予以公开,如金融、外汇、通货膨胀率等,以便外国服务提供者更加了解中国服务市场情况,寻找合作机会。同时,我们也应要求发达国家在有关限制发展中国家服务人员流动的规章等方面增加透明度,以便扩大发展中国家劳动力密集型服务出口。这种透明度应当是互惠的。

2. 逐步自由化 我国应采取积极慎重的态度,分阶段地逐步开放服务贸易市场的政策。基本原则是由东南沿海向内地逐步过渡,

反对那种将服务贸易与货物贸易挂钩的一揽子谈判方式。必须指出的是,逐步自由化也意味着发达国家向发展中国家及中国开放服务市场,而不期望对等。发达国家应在高技术服务方面对发展中国家提供援助。逐步自由化应与经济发展水平相适应。

3. 国民待遇 我认为,我国服务贸易情况很特殊,与发达国家发展水平差距很大,如果不向国内公司提供补贴或其它优惠,对外加以保护,就无法与外国公司进行竞争。若要求不同发展水平的服务行业适应同等的竞争条件,实质上就是不平等竞争,因此,只能同意实行有条件的国民待遇原则。

4. 最惠国待遇 关贸总协定采用的无条件多边最惠国待遇只适应于货物贸易。在服务贸易方面,我认为我国只能采用有条件的最惠国待遇,即我国一方给予任何一方在金融、银行、旅游、运输、咨询等方面以开业权和某些经营范围方面的优惠,应当根据互惠原则,以换取对方国家给予我国相等的优惠条件。同时,还应兼顾我国服务行业的竞争能力,以保护民族幼稚服务产业的发展。

5. 发展中国家的更多参与 服务贸易领域是世界各类国家所共有的,并非发达国家的“天赋”,因此发展中国家必须参与。要实行发展中国家的更多参与,就必须提高发展中国家的服务竞争力。这就需要发达国家向发展中国家提供一定的经济援助,允许发展中国家对本国公司提供一定的补贴,还需要发达国家向发展中国家开放市场,发达国家不应期望从诸如中国这类发展中国家方面得到对等的减让,特别是在劳动力移动及劳动密集服务产业方面。为此,我认为,发达国家应向发展中国家提供现代技术及资金援助,帮助发展中国家建立各服务行业市场,增强发展中国家国内服务能力,为发展中国家进入发达国家市场提供优惠条件。

6. 市场准入 我认为,市场准入与最惠国待遇及国民待遇原则紧密相连。市场准入是实行国民待遇的前提,没有市场准入,就谈不

上国民待遇。因此,在讨论市场准入时,应考虑到我国与发展中国家的不同情况,分行业有限制地允许一些外国服务行业进入中国市场,如旅游银行等,作为对等条件,发达国家也应向中国开放劳力密集型服务市场。

7. 例外和保障条款、国家规章 我认为,我国服务市场的对外开放并非全方位的,这就涉及到有些服务部门要排除在外,因此,应该制定例外和保障条款及国家规章与国家的安全、国防、机密、环境污染、不正当的文化服务、国际收支恶化等情况有关的服务行业应排除在开放行列之外,对保障的范围与程度应予以规定,以防止发达国家以此为籍口采取相应的措施。

就目前服务行业的整体发展情况来看,即使在建筑承包工程等一些劳力密集服务部门,发达国家也占据着优势。发展中国家在资金、技术以及进入发达国家市场等方面面临着严重困难。对于发展中国家来说,目前的问题不在于参不参加服务贸易谈判,而在于如何积极主动地利用乌拉圭回合谈判的结果,适时地提出自己的具体建议,使多边协议能够充分反映他们的利益。

今后 20 年,甚至更长的一个时期,是服务贸易迅速发展时期。这也为我国服务业的发展,为我国服务业进入国际市场,提供了一个很好的机会。然而,权利与义务是平衡的,要进入国际市场,就必须开放自己的市场。目前,我国服务业的发展水平较低,全面对外开放市场确有困难,但这不等于说有理由关闭我们自己的服务市场。开放市场并不是一件坏事,我国十年改革开放所获得的成就就是一个很好的说明。问题的关键在于如何认识我国服务行业的竞争力,应该开放哪些服务行业对我国有好处,开放会带来哪些不利因素,如何加以制止,如何配合与支持发展中国家在 GATT 中的谈判?这是我们下一步必须认真研究探讨的课题。

(四) 对我国服务市场开放的若干问题之探讨

1. 服务市场开放的基本原则 从上面

分析可以看出,服务市场的开放并非全方位的,而是有条件有限制的,因此,我们有必要制定一个总的原则,以配合 GATT 服务贸易自由化谈判的需要。我认为,开放国内服务市场必须遵循下列原则:(1)影响国家安全与稳定方面的服务市场不可开放。其中主要包括:a.影响公共道德秩序、人民身体与思想意识健康、或者污染环境;b.影响法律、法令及其它规章的完整与独立性;c.影响国家整体发展计划及其它军事设施等方面的服务。(2)影响国家机密方面的服务市场不得开放。这些机密主要有军事机密与商业技术秘密。(3)盈利大且影响国家财政收入方面的服务市场暂不开放或有限制的开放。(4)影响我国“幼稚”服务行业发展的服务市场不可开放。排除上述不利因素后,我认为目前应开放那些投资规模大、成本回收时间长、盈利较低、且能加速我国四化建设、促进本国服务市场发展的那些服务行业,以确保国内服务市场的良性发展。

2. 对保护国内服务市场的态度 由于服务贸易自由化谈判仍在进行,我国对某些服务领域的限制势必会遭到某些成员方的反对。为此,我们在谈判中应坚持以下几点:

(1)要求总协定正视目前世界范围内服务贸易发展不平衡的现实,承认南北方在服务贸易上的巨大差距,阐明在现实的国际服务中推行全面自由化对发展中国家不可取。因为一个国家为保护本国幼稚的服务行业,采取一些限制国外同行业渗透本国同类行业或进入本国市场的措施是正当的。而当该行业渐趋成熟,在国际市场上有一定竞争能力时,即可打开限制性枷锁,使其充分竞争,自由发展。

(2)在强调保护本国服务市场必要性的同时,我们应采取保护与吸收相结合的政策,积极、慎重、有计划地开放国内服务市场。包括中国在内的发展中国家,新兴服务部门一般都处于初始阶段,尤其是电信业和资本技术密集型服务产业是经济发展中最为薄弱的环节,在充分考虑国家主权、安全的情况下,应以引进为主,吸收国外先进的软件和资金贷款,以填补国

内某些空白,带动某些幼小工业的成长。对某些传统服务部门,如旅游、运输、对外承包工程等,发展中国家的限制应适当放宽,以鼓励竞争与劳动密集型有关的服务项目出口,同时也应适当开放本国市场,引进外来竞争,有助于降低服务成本和提高工作效率。

(3) 谈判中坚持传统服务与新兴服务同等对待。目前对服务贸易自由化要求最多的是与资本有关的服务,如银行、电子计算机、电讯服务等,显然发达国家在这方面占优势,而发展中国家则在与劳动密集有关的服务业有比较优势。因此,应要求对二者同等对待,既考虑发达国家的利益,同时也考虑发展中国家的利益。

服务贸易自由化谈判应注重遵循东道国国家的法律、法令、规章及其它文化生活与宗教信仰的需要,允许发展中国家保留一些例外条款,而不是强行实施。

(五) 对我国可开放的主要服务行业之探讨

正如所述,我国服务市场的开放并非全方位的,而是根据各服务行业特征有选择地逐步对外开放,现将主要服务行业开放问题作简要探讨。

1. 旅游业 旅游业是高创汇行业,它不仅可获得外国顾客旅行生活费用支出,而且还可带动本国旅游纪念品及其它物品的出口。出国观光与购物已成为西方时髦的消费方式。我国有很多风景点至今未开发,现有的旅游胜地也因缺资金而无法改善设施,因此,我国的旅游业有很大的发展潜力。我们可以适当地开放旅游服务市场,让外商来投资开发风景区,这样既可得旅游收入,增加该行业就业人数,又可以使更多外商及观光者来中国旅游、投资和了解中国环境及习俗,从而扩大我国对外经济文化交流。对外商投资的旅游服务行业,我们可通过税收和其它措施进行管制,对影响国家安全及污染环境或破坏生态环境的项目应予禁止。

2. 运输服务 它包括海、陆、空运输服务。海运服务我们可以对外开放,但须对其经营

范围加以限制。陆运与空运暂不能开放,因为该项服务影响国防安全和国内正常生产秩序,须加以限制。但我们可以让外商来建航空公司及其它运输设施,由我方经营或中外共同经营,如在上海浦东可允许外商投资建第二国际机场。合资与合营的运输公司也只能设在沿海开放城市。

3. 建筑承包业 这是我国的强项,具有比较优势,有一定的竞争力,因此我们可以适当开放,引入竞争机制。部分大的工程项目可对国外招标,给予外商以同等的竞争机会。但我们也有弱点,设计水平及装潢技术不高,因此在引入外国竞争机制同时,对国内建筑市场也要适当予以保护。对于国防工事等影响国家安全与泄露机密的工程设施禁止外国人介入。同时,我们也要求外国给予同等条件待遇,以便我建筑服务业进入对方市场。

4. 电信业 包括电报、电传、信息传递、卫星服务等。该行业我国尚缺乏竞争能力,属于“幼稚”而又有发展前途的行业,必须加以保护,特别是与国家机密有关的信息传递更要禁止。

5. 银行与保险业 我认为可允许外资银行在中国沿海各大城市开设分行或办事机构,但必须限制其营业范围,特别是人民币存贷业务不能让给外资银行,应根据外资银行经营业务不同所获的收益征收差别收入税。如从事三资企业或特区的国际结算、押汇业务的收入可征较高收入税,而从事融资业务的收入可按较低税率计征,并且对外资银行注册资本给予最低限额和在限定年份内给国内企业放款最低限额,以便外资银行更好地为国内经济服务。至于保险与再保险业,我认为目前还是尽量少开放些较好,因为该行业是“油水”大的服务部门,特别是国内企业资产保险及人身保险等收益很高,让外商办不合算。但我们也应考虑到满足外资企业与开放特区的需要,特别是再保险业务及其它“三资”企业经营活动等,适当的有限制地引入几家大保险公司,将可进一步促进外商来华投资和带入一些商业信息。

6. 零售服务 可准许外商在特区及开发区开设零售和批发业务机构。这些机构一律以外币计算,以便区内外商生活方便及生产需要;其它内地地区暂时限制外商从事该方面活动,但营业收入汇出必须受我方外汇管理局审查。

7. 广告业 我认为广告设计、广告宣传等服务行业可以让外商进入,但外商设立电视台经营电视广告应受到限制。我们可欢迎外国广告公司与我方公司合作或合资创办新的广告企业,但经营范围须受我方法律规章约束,特别是黄色的、丑恶与迷信的内容一律戒绝刊登。

8. 咨询服务 我认为咨询服务的开放,将有利于我国咨询业提高管理水平。因此,通过合营或有限范围的外商独资设置咨询机构是可以准许的,但咨询活动的范围不应涉及国家机密和其它不健康的内容。

9. 影视业 我国目前影视业水平还不高,不能满足国内观众需要。因此,通过参与合作、版权保护及进口由国家管制,有限地引进一些外国影视公司并与之合作是必要的,但应限制直接播放,以安定国内秩序和保障国内正当的文化教育及道德思想水平。科教影视服务项目应适当放宽。

10. 娱乐业 娱乐业的发展可刺激我国

旅游业的发展与基础设施的改善,因此,有限地引进一批对国内经济发展是有利的。如音乐厅、体育活动中心、跑马场、健美馆、橄榄球场等娱乐设施可让外商投资经营,受国内有关法律约束,国家可通过税收加调节。

11. 租赁服务 我认为除了不利于国内生产与人民生活方面的内容欠健康的物品出租外,其它用于生产与流通的设备工具由外商通过建立服务机构向国内企业出租是可行的。

12. 饮食与卫生服务 它直接影响到人民的生活及其生存环境,因此,在开发及特区许可外商投资设立服务行业是有必要的,以便外商更好地在中国生活与工作。改善卫生环境,对污染进行治理也是我们所期望的,但饮食与卫生标准须符合国内有关标准,不符合条件的一律禁止。该类服务的各项规章制度可适当增加透明度,但税收上应遵循对等原则,即与我国饮食服务行业在对方国家所享受待遇相对应。

最后要指出的是,服务项目众多,而我国各服务行业发展水平又存在差距,有必要实行有差别的开放政策。为此,各服务行业主管部门必须对各服务行业的成本、竞争优势与不足、各服务行业开放后所带来的利弊、开放服务的内容以及限制措施等加以研究,为在下一步谈判时创造对我最有利的条件而努力做好准备。

