

论 GATT/WTO 的海运服务谈判

汪 成

摘要 介绍了 GATT 乌拉圭回合以来, GATT/WTO 有关海运服务问题的多次谈判以及相关决议、文件的主要内容, 探讨了海运服务长期以来未能达成协议的原因。同时也分析了我国参加 GATT/WTO 海运服务谈判的原因、原则及其重要性。

关键词 世界贸易组织 服务贸易 海运

一、海运服务谈判及相关决议的主要内容

关税与贸易总协定(GATT)1986年9月的“乌拉圭回合”多边贸易谈判的重要特点之一就是服务贸易列入了谈判的新议题。服务贸易包括金融、电讯、旅游等产业, 海运是其中的一个重要部门。

乌拉圭回合服务贸易的谈判宗旨是: 制定处理服务贸易的多边原则和规则的框架, 包括对各个部门制定可能的规则, 以便在透明和逐步自由化的条件下发展服务贸易, 并以此作为促进所有贸易伙伴的经济增长和发展中国家发展的一种手段。

就海运而言, 其所要达到的目的可概括为: 逐步取消一切限制进入海运市场的措施; 允许外国在本国实现自由的商业存在; 给予外国海运服务者国民待遇, 最终实现海运全面自由化。

服务贸易谈判组将海运服务分为三大项, 即国际海洋运输服务、海运辅助服务和港口服务。海运谈判主要围绕诸如取消货载保留措施、允许本国海运和海运辅助服务提供者在他国开业并享受国民待遇, 在使用港口服务方面不应受到歧视等问题进行。由于发达国家与发展中国家的海运服务业发展水平相差很大, 各国出于对本国海运服务的保护, 就海运服务中的某些关键问题各执己见, 存在着较大的分歧。1990年达成的《服务贸易多边框架协定草案》中曾包括了一个海运附件, 就海运服务贸易如何实施协定中的某些原则, 如最惠国待遇等, 制订了具体条款。在1991年9月举行的审议该附件的会议上, 瑞典代表北欧四国提交了一份新的海运提案, 该提案的主要内容是要求各参加国在短期内实现更高水平的自由化(如取消一切有关货载保留的措施), 该提案得到了欧共体等发达成员方的支持, 却遭到了大多数发展中国家的反对。由于双方争执不下, 所以未就海运服务附件达成协议。1993年12月15日, 《服务贸易总协定》随着乌拉圭回合谈判的结束而正式形成, 在海运服务业方面通过了《关于海运服务谈判的部长决议》。该决议的主要内容有如下几点:

(1) 规定在国际海洋运输、海运辅助服务以及对港口设施的准入和利用方面, 在规定的时间内取消各种限制;

(2) 设立“海运服务谈判组(NGMTS)”;

(3) 海运服务谈判组应对所有政府开放;

(4) 谈判组应在 1994 年 5 月 16 日前召开第一次会议,并将在 1996 年 6 月前结束谈判并提交报告,并决定谈判结果的实施日期;

(5) 如果谈判失败,WTO 服务贸易理事会对上项目标是否继续进行谈判应作出决定;

(6) 所有参加方不应采用对海运服务有影响的任何措施,在某种意义上也不应利用他们的谈判地位及其影响力,除非对其他国家实施的措施作出反应,以及为了维持或改进有关海运服务的豁免条款等;

(7) 谈判组应对上述条款进行监督,任何参加方在履行以上规定的行动有所忽略时,都将引起谈判组的注意。秘书处收到这类通知后,当被认为是已提交给海运谈判组。

从以上的内容来看,《海运服务谈判决议》的条款是比较粗糙和初步的,但它已为以后的继续深入谈判奠定了框架基础。

海运服务谈判原计划于 1996 年 6 月以前结束。但是,参加方仍未能对一系列的承诺及条款达成一致。因此,有关海运服务的谈判将于最晚不迟于 2000 年开始的新一轮多边贸易谈判中继续进行。

对于乌拉圭回合之后的海运服务谈判(即 1994 年 5 月至 1996 年 6 月的海运服务谈判),我们也不能认定其毫无成果。“后乌拉圭回合海运服务谈判”在海运服务谈判组的主持下,也制定了许多正式和非正式的文件。在非正式文件中,《海运服务减让表草案》(Job No1872)最值得重视,其最后版本于 1996 年 4 月 15 日公开。另外,值得一提的是 1994 年 10 月 21 日,GATT 服务贸易理事会向海运服务谈判的各参加方散发了一份《海运服务问询调查单》(S/NGMTS/W/2),基于调查单的回复而制作的世界各国海运业总体发展状况的报告长达数百页,是研究世界海运服务市场状况的重要参考文献。

“后乌拉圭回合海运服务谈判”所取得的另一项重要成果,就是服务贸易理事会于 1996 年 6 月 28 日达成的《关于海运谈判的决定》(S/L/24)。该“决定”的主要内容归纳如下:

(1) 根据《服务贸易总协定》第 19 条的规定,中止海运服务谈判,并于下一轮综合多边服务贸易谈判开始时将海运服务谈判继续进行下去。各谈判方同意在现存或更优惠的承诺开价单基础上重开谈判。

(2) 成员方若希望行使其根据《服务贸易总协定》“关于海运服务谈判的决定”第 3 段所产生的权利(即在这一领域中全部或部分改进、修改或撤销它的特定义务,而不需提补偿),必须在本“决定”生效日起 30 日内行使。

(3) 谈判中各参加方所作的任何承诺都将登记在《服务贸易总协定》“各国具体承诺减让表”之中。

(4) 中止《服务贸易总协定》第 2 条及“关于第 2 条豁免的附件”,包括将各成员方不符合最惠国待遇原则的措施列入附件的规定的法律效力。但是,一旦继续进行的谈判取得成果,有关国际海洋运输服务,海运辅助服务和港口设施的准入和使用的上述中止内容将同时生效。而在谈判期间,第 2 条仍旧被中止,其执行情况由 WTO 服务贸易理事会负责监督。须要指出的是,本段中的以上规定不适用于那些已经将其在海运服务上的具体承诺登记于“成员方承诺减让表”中的国家。

(5) 尽管《服务贸易总协定》第 21 条规定了成员方可以改进、修改或撤回在该部门的具

体承诺,但参加方必须于本“决定”生效 60 日内确定其最惠国待遇豁免的内容,并不得改变。

(6) 在海运谈判重开之前,所有参加方都不应实施对海运服务贸易有影响的措施,也不应开展能提高其影响力的行为,除非是对其他国家实施的措施作出反应,或者是为了维持或改善有关海运服务的自由化。

总之,海运服务贸易谈判虽旷日持久,却一直未能达成协议,究其原因不外以下三点:一是因为各国所提交的初步承诺开价单及最惠国待遇豁免项目清单所列附加条件太多,有待进一步讨论确定;二是作为服务贸易谈判的积极倡导者美国,在海运方面不仅未作出任何承诺,而且还提出了多项最惠国待遇的豁免,其中包括对外国承运人调查和采取行动的权利等,无疑作了一个“反面的表率”;三是美国和欧盟在海运部门法律和政策方面相差很大,而这两个在世界贸易组织占据了主导地位的成员方的相持不下,也为海运服务谈判达成最终协议设置了不少的障碍。

二、我国参加海运服务谈判的原因和原则

我国自 1990 年起参加与服务贸易有关的谈判工作,目前负责海运服务谈判的行政部门主要是全国水路、公路运输的主管部门——中华人民共和国交通部。我国之所以积极参与海运服务贸易谈判,主要基于以下几点原因:

(1) 争取早日加入世界贸易组织是我国的一项重要政策,前不久党中央对我国的“入世”工作作了“态度要积极、利弊要清楚、准备要充分、人才要培养”的指示,可见此项工作的重要性。这就需要我国更多的行业、部门参与世界贸易组织的多边货物/服务贸易谈判,以显示我国改革开放、顺应世界经济一体化潮流向国际惯例靠拢的决心,以便赢得国际社会对我国“入世”工作的支持。

(2) 历经了 50 年的建设发展和 20 年的改革开放,我国交通运输业,特别是海运服务业获得了巨大的发展,市场开放程度不断深化,海运服务市场也不断走向自由化、法制化。我国完全有能力就航运政策问题参与世界范围内的磋商。

(3) 我国是世界航运大国,在国际海运业中有一定的地位,并活跃在与海运有关的国际组织中,我国完全有必要参与世界贸易组织多边框架规则下展开的海运服务贸易谈判。

(4) 就海运服务而言,服务贸易谈判试图就海运政策问题达成有史以来的第一项多边协议,其结果必将对国际海运服务业乃至全球交通运输业产生极为深远的影响。因此,早日参与此项谈判有利于我国把握国际海运业的发展动向,提出合理主张,维护我国权益,把握住未来海运服务贸易规则制定的主动权。

(5) 根据当时服务贸易谈判的有关规定,如果我国不在规定时间内主动参与谈判,将丧失向他国提出要求的权利。这对我国交通运输业的发展是极其不利的。

(6) 美国、欧盟、北欧国家和日本等国对我国海运服务市场十分重视,要求我国扩大、深化海运市场的开放。这些国家是我国的主要贸易伙伴,我们有必要与这些国家就海运服务问题进行磋商。而世界贸易组织的服务贸易多边谈判为我国与上述国家的双边磋商、解决海运服务双边问题提供了一个好机会,也不失为解决双边海运服务贸易的一个途径。

基于以上的几点原因,我国参加世界贸易组织海运服务贸易谈判应坚持以下的原则:首先,积极配合我国争取早日加入世界贸易组织工作,在这一整体大方向的指引下进行谈判;