

新一轮服务贸易谈判若干问题

石静霞*

内容提要:服务贸易的市场准入及进一步的规则完善是世界贸易组织多哈回合谈判中的重要议题。GATS规则谈判中的焦点问题包括国内监管纪律、紧急保障措施、服务的政府采购及补贴等。根据香港“部长会议宣言”及附件C,新一轮服务谈判的发展将表现在谈判目标、方法、时限及关注发展中国家利益等各个方面。我国应积极参与这些谈判,在具体承诺和规则制定方面维护自己的利益。

关键词:服务贸易 多哈服务谈判 GATS内置式议题 GATS规则工作组

作为世界上第一套规范服务贸易多边原则和规则的框架协议,乌拉圭回合谈判达成的《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services,简称GATS)无疑是一个巨大的成功。但因为GATS规则的初创性,在该领域留下了不少需要进一步谈判的议题。服务贸易是世界贸易组织(World Trade Organization,简称WTO)主持的第一轮多边贸易谈判“多哈发展议程”(Doha Development Agenda,简称DDA)的重要组成部分,服务谈判的进展将对新一轮多边贸易体制产生重大影响。本文将在概括新一轮服务谈判总体状况的基础上,集中分析规则制定谈判中的几个焦点问题,并结合2005年12月香港第六次“部长会议宣言”中有关服务贸易的内容,展望服务谈判的可能结果,最后评述我国对新一轮服务谈判的参与及相关建议。

一、新一轮服务贸易谈判概况

根据GATS第19条“具体承诺的谈判”,各成员应在2000年1月1日前开始并在此后定期进行连续回合的谈判。服务谈判应在互利基础上促进所有参加方的利益,并保证成员权利和义务的总体平衡。根据该规定,与WTO于2001年11月启动新一轮多边贸易谈判的时间不同,^[1]新一轮服务谈判自2000年1月1日开始,称为“GATS 2000”。WTO总理事会于2000年2月7日通过关于新一轮服务谈判的组织安排,确定谈判由服务贸易理事会(Council for Trade in Services,简称CTS)以特别会议的方式进行。

2001年3月28日,CTS通过了“服务贸易谈判指南和程序”(下称“谈判指南和程序”)。这是新

* 对外经济贸易大学法学院教授。

[1] 2001年11月10日,WTO第四次部长会议在卡塔尔首都多哈举行。在该次会议上,142个WTO成员一致同意自2002年1月31日起启动WTO首轮多边贸易谈判,并预定该谈判于2005年1月1日前结束。

新一轮服务谈判史上的重要进展,标志着谈判目的、范围、模式及程序的确立。根据“谈判指南和程序”,新一轮服务谈判应在逐步自由化的基础上进行,以促进所有贸易伙伴的经济增长和发展中国家的发展为目标,并承认各成员对服务贸易进行监管的权力。在谈判范围上,成员不应当预先排除任何服务部门和提供方式。关于谈判模式,则应尊重 GATS 现有的结构和原则,具体承诺谈判的出发点为各成员的服务承诺表。此外,“谈判指南和程序”特别提到应考虑发展中国家成员的利益。为确保有效实施关于发展中国家成员利益的 GATS 第 4 条和第 19 条第 2 款,CTS 应当审查谈判进展,并考虑和关注这两个条款被执行的情况。^[2]

根据“谈判指南和程序”,新一轮服务谈判总体上分为两大部分:一是改进 GATS 规则本身的谈判(下称“GATS 规则谈判”),包括 GATS 内置式议题(build-in agenda)和其他重要规则的澄清和完善。规则谈判在多边基础上主要由国内监管工作组(Working Party on Domestic Regulation,下称 WPDR)和 GATS 规则工作组(Working Party on GATS Rules,下称 WPGR)主持进行。^[3]“谈判指南和程序”要求在具体承诺的谈判结束前,成员应首先完成这些横向议题的谈判。二是各成员关于服务市场进一步开放的具体承诺谈判(下称“市场准入谈判”)。这主要在双边基础上通过要价-出价方式(request and offer)^[4]进行谈判,谈判结果将根据最惠国待遇原则在多边基础上适用。

2001 年 11 月 4 日通过的《多哈部长会议宣言》针对服务贸易谈判再次重申,谈判应促进各成员经济增长以及最不发达国家成员的发展,将“谈判指南和程序”作为继续进行服务谈判的基础,并设定了具体的谈判期限。^[5]2004 年 8 月 2 日通过的“七月套案”(July Package)再次提到服务贸易谈判,确认了成员已经进行的服务承诺,要求成员在 2005 年 5 月前提交修改后的出价,并在附件 C 中规定了下一步的谈判任务。^[6]在市场准入谈判方面,自 2003 年 3 月 31 日到 2005 年 9 月 15 日,成员提交了 69 个初始出价(initial offers)。自 2005 年 5 月 19 日到 2005 年底,成员提交了 30 个修改后的出价(revised offers)。

成员在新一轮服务谈判中提出的各种建议大致分为四类:即针对具体服务部门或分部门的建议、关于多部门或水平规则的建议、有关服务贸易的评估建议以及关于谈判指南的建议等。关于服务贸易谈判的最新要求体现在 2005 年 12 月 18 日通过的《香港部长会议宣言》中。限于篇幅,本文将不具体讨论成员的市场准入谈判,而就 GATS 规则谈判中的主要议题进行归纳,以便把握新一轮谈判中 GATS 纪律的可能走向与发展。

二、GATS 规则谈判中的内置式议题

GATS 规定的内置式谈判议题包括第 6 条第 4 款的国内监管纪律、第 10 条的紧急保障措施、第 13 条的政府采购和第 15 条的政府补贴。

(一)国内监管纪律

[2] WTO: *Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services*, adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 28 March 2001, S/L/93, March 29, 2001.

[3] WPGR 于 1995 年 3 月 30 日在服务贸易理事会(CTS)下成立,负责谈判紧急保障措施、服务补贴和服务的政府采购三项议题。Council for Trade in Services: *Report of the Meeting on 30 March 1995*, S/C/M/2, April 28, 1995, paras. 23-25.

[4] 要价出价的内容、格式与交换程序等应遵循一些基本要求, see *Technical Aspects of Requests and Offers*, summary of presentation by the Secretariat, WTO Seminar on the GATS, February 20, 2002.

[5] 各成员应于 2002 年 6 月 30 日之前提出对特定承诺的初步要价,在 2003 年 3 月 31 日前提出初步出价,2003 年第五次部长会议上对谈判进行盘点,并在 2005 年 1 月 1 日前结束谈判。Doha WTO Ministerial 2001: *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, November 20, 2001, adopted on November 14, 2001, para. 15.

[6] WTO: *Doha Work Program*, Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579, August 2, 2004. Annex C to Doha Work Program: *Recommendations of the Special Session of the Council for Trade in Services*.

国际贸易中一个非常重要但同时又非常棘手的问题是贸易自由化和国内监管自主权的关系问题,^[7]服务贸易领域也不例外。GATS在将其总体目标设定为逐步实现服务贸易自由化的同时,明确承认各成员对服务业的国内监管(domestic regulation)措施享有充分自主权。但在实践中,服务的无形性使成员不能采取监管货物贸易的传统方法,如关税或进口配额等措施。服务贸易障碍通常隐含在各成员的国内管制规章中,主要体现为服务市场的准入条件、竞争规则及专业服务提供者的资格、许可条件和程序等方面。这使得成员对服务贸易的监管比其对货物贸易的管制更为复杂,并对服务贸易自由化产生了双重影响:一方面,有效的国内监管措施通常是服务贸易自由化得以顺利进行的重要前提和保障;另一方面,国内监管本身容易导致贸易保护主义,成为自由化的障碍。

从理念上看,GATS虽不剥夺成员对服务业进行自主监管的权利,但试图通过消除这种监管可能对贸易造成的限制性影响,或者通过将这种影响尽可能最小化,来达到服务贸易逐步自由化的目标。^[8]换言之,成员对服务的国内监管需要遵守一定的纪律约束,以避免对贸易造成随意或武断的限制。GATS第6条规定了成员进行服务业国内监管时应当遵守的基本纪律,与GATS第16条市场准入和第17条国民待遇共同构成支撑GATS贸易自由化的三大支柱。^[9]GATS第6条共包含六款,其中第4款是在国内监管方面讨论最多的一个条款。就内容而言,该款属于临时性质的条款,因其要求成员通过谈判发展进一步的监管纪律,从而确保成员实施的国内监管措施不对国际贸易构成不必要的障碍。

发展第6条第4款国内监管纪律的工作实际上早已开始,服务贸易理事会采取了类似于试点的方法,于1995年成立了专业服务工作组(Working Party on Professional Services,下称WPPS),负责制订有关专业服务的国内监管纪律。^[10]WPPS在1998年底首先完成了“会计业国内监管的多边纪律”,共有26段内容,包括目标、一般规定、透明度、许可要求及程序、资格要求及程序和技术标准八个部分。^[11]WPPS于1999年4月26日被国内监管工作组(WPDR)所取代,由后者继续进行发展GATS第6条第4款所要求的国内监管纪律的任务。^[12]

在上述背景下,GATS规则谈判面临的任务之一即在于如何设计GATS第6条第4款的具体纪律,从而既能阻止成员对监管自主权的保护主义利用,又能不剥夺其追求合法政策目标的监管自由。截至2005年12月第六次香港部长会议前,WPDR主持召开了32次会议,对制订多边国内监管规则的各种问题进行了充分广泛的讨论,成员对此提出了各种各样的建议。尤其是自2003年9月坎昆第五次部长会议以来,WPDR加强了制订国内监管纪律的工作。自2003年5月至2005年底,包括美国、日本、欧共体、澳大利亚、墨西哥等在内的成员就GATS第6条第4款纪律单独或联合提交了几十份建议,内容涉及到关于国内监管附件的建议草案、资格要求、许可程序纪律及相关定义、有关获得签证和进入许可的行政程序、技术标准和国内监管的透明度等。^[13]

WPDR目前采取的谈判方式是对成员所提交的建议进行逐一讨论(proposal-by-proposal dis-

[7] 参见 Joel P. Trachman:“WTO 现行国内管制规则对 GATS 的启示”,载 Aaditya Mattoo & Pierre Sauve 编:《国内管制与服务贸易自由化》,方丽英译,中国财政经济出版社 2004 年版,第 59 页。

[8] WTO Council for Trade in Services: *Article VI:4 of the GATS: Disciplines on Domestic Regulation Applicable to All Services*, Note by the Secretariat, S/C/W/96, March 1, 1999, p. 2.

[9] See Christopher Arup, *The New World Trade Organization Agreements - Globalizing Law Through Services and Intellectual Property*, Cambridge University Press, 2000, p. 99.

[10] WTO Council for Trade in Services: *Decision on Professional Services*, S/L/3, March 1, 1995.

[11] 关于该纪律文本, see WTO Council for Trade in Services: *Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector*, S/L/64, December 17, 1998.

[12] WTO Trade in Services: *Decision on Domestic Regulation*, adopted by the Council for Trade in Services on 26 April 1999, S/L/70, April 28, 1999.

[13] WTO Working Party on Domestic Regulation: *Report of the Chairmen of the WPDR to the Special Session of the Council for Trade in Services*, JOB(05)/280, November 15, 2005.

cussions)。在此基础上,WPDR 主席于香港部长会议召开前,提出了关于国内监管的建议文本草案和未来自 GATS 第 6 条第 4 款纪律可能包括要素的例示性清单(illustrative list),内容包括引言、定义、目标、范围和适用、许可要求和程序、资格要求和资格获取程序、技术标准、监管透明度等。^[14]

从相关讨论和成员所提的建议可以看出,包括发达国家和发展中国家在内的不少成员对该议题保持了较高关注,希望借此发展一套有助于促进服务出口和改善服务提供者待遇的国内监管多边纪律,但其兴趣点有所不同。发展中国家力图确保有关国内监管的规则能够强化其服务业监管权力,同时规范发达国家所实施的具有保护主义倾向(特别是关于服务提供模式四“自然人移动”)的国内监管措施。它们较关注水平规则的建立,但一些发达国家成员对在部门基础上制订规则更有兴趣。^[15]从实际情况看,一些门槛性质的纪律(threshold disciplines)可以普遍适用于所有服务部门,而且制订这种规则花费的时间较少,因此得到了多数发展中国家和部分发达国家成员(如欧共体、瑞士和日本)的支持。目前成员谈判的正是在水平基础上适用的多边国内监管纪律。在更具体的问题上,发达国家成员关注透明度、许可要求和程序方面,而发展中国家成员则希望尽快解决资格要求和程序问题,特别是与自然人移动相关的资格问题。

2005 年 12 月 18 日通过的《香港部长会议宣言》中提出,各成员应在多哈回合谈判结束前完成服务业国内监管纪律的制订。为此,成员须在考虑以前相关建议和可能要素的例示性清单等文件基础上,尽快提出最终文本。从总体上看,WPDR 目前取得的进展明显大于 GATS 规则工作组(WPGR)主持的紧急保障措施、服务政府采购和补贴谈判,并且随着 WPDR 加强制订多边监管纪律的步伐,成员的参与更积极,提出的建议也更趋向具体化,这对未来达成协议将起到明显的促进作用。

(二)紧急保障措施(Emergency Safeguard Measures,简称 ESM)

根据 GATS 第 10 条的规定,成员应在非歧视原则的基础上就 ESM 问题进行多边谈判。此类谈判的结果应在不迟于 WTO 协议生效之日起的三年内生效。据此,有关 ESM 的谈判应最迟于 1998 年 1 月 1 日前结束。但由于该问题所涉利益重大、各成员之间分歧明显,导致成员关于 ESM 的谈判举步维艰。GATS 规则工作组多次未能在规定期限内就有关问题达成协议,致使谈判经五次延期而未果。^[16]最后一次延期规定 ESM 谈判结果须与新一轮服务谈判结果同时生效。

WPGR 自 1995 年 3 月成立后,就将 ESM 的问题列入了谈判日程。迄今为止,工作组已经举行的 50 多次正式会议和不少非正式会议上均涉及这一问题。^[17]十年来,成员已就 ESM 谈判提交了各种意见,并就在 GATS 框架下是否需要建立 ESM 制度以及如何设计该制度的具体问题进行了充分讨论。从 ESM 谈判的基本情况看,成员对该谈判给予了高度重视,全面积极地参与了有关谈判。但谈判取得的实际效果甚微,到目前为止的主要成绩仅是确定了在服务贸易领域建立 ESM 需要讨

[14] WTO Working Party on Domestic Regulation: *Report of the Chairmen of the WPDR to the Special Session of the Council for Trade in Services*, JOB(05)/280, November 15, 2005, pp. 3-6.

[15] 例如,澳大利亚提交的“制订有关法律和工程业国内监管的规则”。该文件建议在进行普遍规则的谈判同时单独制订有关法律和工程业的规则。Communication from Australia, *Development of Disciplines on Domestic Regulation for the Legal and Engineering Sectors*, S/WPDR/W/34, September 6, 2005.

[16] 有关 ESM 谈判的延期情况:第一次延期至 1999 年 6 月 30 日(See *Second Decision on Negotiations on Emergency Safeguard Measures*, adopted by the Council for Trade in Services on 24 June 1999, S/L/73);第二次延期至 2000 年 12 月 15 日(See *Third Decision on Negotiations on Emergency Safeguard Measures*, adopted by the Council for Trade in Services on 1 December 2000, S/L/90);第三次延期至 2002 年 3 月 15 日(See *Decision on Negotiations on Emergency Safeguard Measures*, adopted by the Council for Trade in Services on 26 November 1997, S/L/43);第四次延期至 2004 年 3 月 15 日(See *Fourth Decision on Negotiations on Emergency Safeguard Measures*, adopted by the Council for Trade in Services on 15 March 2002, S/L/102);第五次延期至多哈回合结束(See “*Fifth Decision on Negotiations on Emergency Safeguard Measures*”, adopted by the Council for Trade in Services on 15 March 2004, S/L/159).

[17] WPGR: *Activities of the Working Party on GATS Rules - Report to the Council for Trade in Services*, October 23, 1996, S/WPGR/1; See also the reports of formal meetings of the Working Party in S/WPGR/M/1 to 41.

论哪些问题。根据2003年3月15日GATS规则工作组主席发表的工作报告,在服务贸易领域适用ESM的谈判陷入僵局。谈判只是在很少的原则方面达成了共识,许多基本问题上的分歧还是很大。因此,即使成员决定草拟ESM的草案,他们对于这项工作如何进行也缺乏共同的认识基础。^[18]

事实发展证明了主席的担忧并非没有道理。从成员的建议和讨论来看,在服务贸易领域设计ESM的焦点和难点问题主要包括:ESM制度的必要性、在何种模式基础上来设计ESM制度、援引保障措施的理由有哪些、对于ESM适用条件中的几个基本概念(如进口、国内产业、严重损害和严重损害威胁等)如何理解以及在不同服务提供方式下如何实施ESM等。成员在这些具体问题上并未达成一致意见,导致谈判至今未能取得预期成果。事实上,近年来的情况似乎表明,由于讨论的问题越来越细化和深入,成员的分歧反而显得越来越明显。^[19]

按照2005年12月18日达成的《香港部长会议宣言》,多哈回合将在2006年底之前结束,因此成员应在这一期限前完成服务ESM的谈判。关于谈判内容,宣言建议成员应更集中于技术和程序问题的讨论。^[20]实际上,能够使ESM谈判继续进行、并能如期结束的关键,在很大程度上取决于各成员的政治愿望。从历次谈判重大复杂问题的国际经验来看,政治愿望对于达成谈判结果非常关键,不管该最终结果是什么。因此,如果没有成员强有力的政治力量介入,很难预料在2006年底这一最后期限前ESM议题能够达成何种协议。无论如何,解决服务贸易领域的ESM问题具有关键意义,尤其是对于发展中国家开放服务市场而言,在这方面的成功结果应当是平衡的服务一揽子协议中的重要组成部分。^[21]目前成员需做的是打破僵局,探讨能够使谈判取得实质进展并如期结束的具体方法。

(三)服务的政府采购

如货物的政府采购一样,^[22]服务的政府采购也不受基本的GATS义务约束。GATS第13条第1款规定,最惠国待遇、国民待遇和市场准入条款不应适用于管理政府机构为政府目的而购买服务的法律、法规或要求,此种购买并非为进行商业转售或为供商业销售而在提供服务过程中使用。随着政府采购份额的逐步增大,各成员的采购规则可能构成服务贸易的重要障碍。因此,GATS第13条第2款规定,在WTO协定生效之日起2年内,应就本协定项下服务的政府采购问题进行多边谈判。WPGR自1995年底开始讨论该议题,并在2002年7月22日通过的工作计划(work program)中明确包含了政府采购谈判的具体内容。2003年6月30日,WPGR主席针对政府采购的谈判情况提出了一份较为全面的报告。^[23]

但从总体上看,谈判至今进行十年,成员在服务政府采购问题上取得的进展却是乏善可陈。第一阶段的讨论(1995-1997)主要涉及在服务贸易领域建立政府采购纪律的透明度问题。成员就国内采购体制进行了信息交换,以便为服务采购纪律的谈判提供基础。第二阶段的讨论(1998-2001)集中

[18] 这些问题包括:为什么需要保障措施、什么时候需要保障措施、谁应当被保护、这种保护针对什么行为、通过什么方式进行保护、保障措施应当适用于谁等。Report by the Chairperson of the Working Party on GATS Rules: *Negotiations on Emergency Safeguard Measures*, S/WPGR/9, March 14, 2003, p. 6.

[19] 关于服务贸易领域紧急保障措施问题的更多论述,参见石静霞:《服务贸易领域的紧急保障措施探析》,《法学家》2003年第5期。

[20] WTO: *Doha Work Programme - Ministerial Declaration*, adopted on 18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC, December 22, 2005, para. 4.

[21] Council for Trade in Services: *Special Session of the Council for Trade in Services*, Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee, TN/S/20, July 11, 2005, p. 2.

[22] 政府采购在传统上不属于WTO基本原则(包括非歧视待遇和市场准入等)的调整范围。作为诸边协定(plurilateral agreement)之一的政府采购协定(Agreement on Government Procurement, 下称AGP)不属于WTO一揽子协议的组成部分,由成员选择参加,目前有14个签字方。

[23] WTO Working Party on GATS Rules: *Negotiations on Government Procurement*, report of the Chairperson of the WPGR, S/WPGR/11, June 30, 2003.

在定义、范围和可能适用的规则方面,例如政府采购纪律将包括哪些交易、采购实体是谁、采购对象有哪些等。成员进一步强调了谈判应当与政府采购透明度工作组进行协调的必要性。^[24]此外,成员对建立横向适用于所有贸易部门的规则框架,还是建立一般性规则但有变化地适用于不同服务部门的问题也进行了充分讨论。欧共体提交的一份非正式文件列出了一些因素,如透明度、非歧视原则等,为政府采购协议的框架制定提出了较具体的建议。第三阶段(自2002年以来)的讨论则主要集中在欧共体提交的建议文件,该建议认为成员应在服务的政府采购领域承担市场准入和国民待遇义务。一些成员明确对此表示反对。2003年5月,欧共体提出了服务政府采购谈判的法律框架并散发给各成员讨论。^[25]

从谈判情况来看,服务的政府采购问题对有些成员特别重要,如欧共体,但对有些成员(主要是发展中国家)而言则并非其关注点。作为该谈判的主要推动者,欧共体的主要利益和目标是实行GATS项下的政府服务采购自由化,因此提交的实质性建议最多。美国对服务政府采购规则的透明度问题比较感兴趣。但大多数发展中国家不愿意开放其政府采购市场,这或者是因为对国内提供者的支持,或者是因为某些服务部门对国计民生或国家安全等方面的重要意义等。

这方面的主要争议之一在于GATS第13条第1款和第2款之间的关系,即是否应将非歧视待遇和市场准入适用于政府采购领域。发展中国家认为,GATS第13条第1款明确排除了非歧视原则和市场准入适用于政府采购,而第2款的继续谈判也应坚持这样做,因此讨论应集中在透明度等问题上。欧共体则认为,既然本协定项下的服务谈判包括非歧视原则和市场准入的适用,政府采购谈判也应包括这些内容。因此,服务政府采购的市场开放是双方最具实质性的争议,两派观点很难调和。最近几次由WPGR主持的服务政府采购讨论主要集中在欧共体于2005年6月13日提交的关于拟定《GATS政府采购附件》的最新建议。^[26]在该建议中,欧共体提出应注重政府采购程序规则的建立。但发展中国家却指出,虽然欧共体名为关注程序事项,但其建议本身仍然试图谈判市场准入等实体问题。^[27]

截至目前为止,尚不能确定在服务政府采购问题上,发展中国家对欧共体的建议能够接受到何种程度。从AGP的谈判经验来看,尽管其一直试图增加接受的成员,但至目前为止,AGP的签字方只有十几个,以致在货物政府采购领域实际上也长期缺乏普遍接受的多边规则,这在某种程度上表明建立服务的政府采购规则确非易事。事实上在WPGR的三个议题中,成员对于政府采购的热情与参与度总体而言最低。因此,欧共体相关建议最终能够完全实现的可能性不大。

(四)服务补贴

不当补贴可能对国际服务贸易产生扭曲作用,因此对服务补贴的规制被认为是公平竞争的重要前提。尽管作为内置式谈判议题之一,^[28]但GATS第15条并未包含任何关于补贴谈判的时间安排。关于服务补贴的讨论,自2000年以来主要围绕WPGR主席准备的一份问题清单进行,该清单汇

[24] 政府采购透明度工作组于1996年在新加坡举行的部长会议上成立,任务是研究政府采购行为中的透明度问题,并考虑国家政策等因素,基于这一研究发展合适规则,该工作组的第一次会议于1997年5月举行。

[25] *Government Procurement of Services, Communication from the EC, S/WPGR/W/42.*

[26] *Government Procurement of Services, Communication from the EC, S/WPGR/W/52.*

[27] *WTO Working Party on GATS Rules: Report of the Meeting of 20 June 2005, Note by the Secretariat, S/WPGR/M/52, September 7, 2005, pp. 13-17; see also WTO Working Party on GATS Rules: Report of the Meeting of 21 September 2005, Note by the Secretariat, S/WPGR/M/53, September 30, 2005, p. 13.*

[28] 根据GATS第15条第1款,各成员承认在某些情况下,补贴可对服务贸易产生扭曲作用,因此应进行谈判,以期制定必要的多边纪律,以避免此类贸易扭曲作用。谈判应涉及反补贴程序的适当性等问题。此类谈判应认识到补贴在发展中国家发展计划中的作用,并考虑到各成员、特别是发展中国家成员在该领域需要灵活性。就此类谈判而言,各成员应就其向国内服务提供者提供的所有与服务贸易有关的补贴交换信息。第2款规定,任何成员如认为受到另一成员补贴的不利影响,可请求与该成员就此事项进行磋商。对此类请求应给予积极考虑。

集了成员提出的各种问题,目的在于协助成员进行更有体系和更具针对性的讨论。^[29]清单包括的问题有:服务补贴的定义、可能扭曲服务贸易的补贴判定因素、扭曲贸易的服务补贴的概念、WTO 现有规范对服务补贴的影响、发展中国家在服务补贴谈判方面所需的灵活性以及是否应增加新的规范来避免贸易扭曲的效果等。总体上看,服务补贴谈判中最核心的争议在于:

第一,关于制定服务补贴规范的必要性。有些成员认为 GATS 第 15 条的要求仅是个政治决定,只要求关注服务补贴问题,但是否在这方面应当有结果以及有何种结果则并不重要。鉴于补贴对实现国内公共政策目标的必要性以及目前缺乏关于服务补贴的必要实践与评估,因此在市场准入承诺取得更大进展后再处理服务补贴问题更为合适。支持建立服务补贴多边规则的理由包括补贴对服务贸易产生的扭曲效果、维持公平竞争环境的需要、货物与服务间存在的乘数效应(Multiplier effect)等。

第二,GATS 现有规范是否足以调整服务补贴。有成员提出,目前 GATS 中已经包括有效规范服务补贴的各项规则,因此不必另行制定新的规则。尤其是在 GATS 关于国民待遇义务的特定性和非违约之诉的规定是否抵消了发展新的补贴规范的必要性方面存在不少讨论。^[30]

第三,何谓服务补贴及扭曲贸易的服务补贴。这一问题既属于定义范畴,也与更具体的贸易救济规范设计密切相关,因此是服务补贴规范中最核心的问题。鉴于货物贸易的补贴规范存在较久,成员试图从《农业协定》和《补贴与反补贴措施协议》中借鉴合适的经验。但由于服务提供的特殊性及其四种方式的区分,边境对于确定服务的进出口并无实际意义。是否能够从专向性、公共政策目标、可允许的补贴类型等角度去判断对贸易的扭曲,尚在成员的继续讨论中。上述在服务补贴定义方面存在的困难影响了相关的信息交换。

第四,反补贴程序的适当性。货物贸易领域的反补贴措施主要采取征收反补贴税的方式,但对于服务贸易而言,不仅关税措施不适用,而且服务提供有四种方式,尤其对于第三种商业存在模式如何实施反补贴程序应特别给予考虑。此外还有一些技术性问题,如服务补贴的数额、服务贸易的统计等,使得在服务部门适用反补贴措施面临更多实际困难。

服务补贴谈判进行至今,目前似乎并不比 WPGR 刚成立时有突破性的进展。这一方面是因为涉及到一些本来就尚无定论的技术性争议,包括模式的特定性、同类服务的认定因素等;另一方面与至今并无贸易扭曲效果的补贴实例供成员进行具体讨论有关,因此可以断定建立合适的服务补贴规则尚需时日。

三、新一轮服务谈判中的其他重要议题

新一轮 GATS 规则谈判还涉及到不少其他议题,如第 2 条最惠国待遇豁免、第 4 条发展中国家的逐步参与、第 16 条市场准入中的经济需求标准、第 19 条的自主自由化、服务贸易评估以及对 GATS 条款的技术性审议等。

(一)服务贸易评估

[29] Working Party on GATS Rules: *Negotiations on Subsidies (Article of GATS XV) - Checklists on Subsidies*, Note from the Chairman, Job (00)/4519, July 17, 2000.

[30] See Marc Benitah: *Subsidies, Services and Sustainable Development*, International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Issue Paper No. 1, p. 8. available at <http://www.ictsd.org> (last visited on January 25, 2006).

GATS 第 19 条第 3 款要求 CTS 参照 GATS 目标,包括第 4 条第 1 款所列目标,^[31]对服务贸易进行总体的和逐部门的评估,以便为服务贸易自由化提供客观现实的讨论基础。该项议题开始于 1998 年,截至 2005 年底,包括我国在内的 WTO 成员单独或联合提交了 12 份服务贸易评估报告。^[32]

以 2001 年“谈判指南和程序”的通过为界限,成员关于服务贸易评估的争论分为两个阶段。第一阶段的讨论主要涉及 GATS 通过贸易评估机制所要实现的目标、评估所依赖的指标体系以及评估与制定“谈判指南与程序”的关系等方面。^[33]后一阶段的讨论则集中在对各成员服务贸易发展现状的评价上,焦点问题是发展中国家成员是否真正从服务贸易自由化中得到了利益。在这一阶段,发展中国家对贸易评估提出了不少建议,以缓解市场准入谈判进展较快所带来的压力。但从发展中国家成员提交的评估报告看,目前服务贸易自由化并没有实现“促进发展中国家逐步参与”的目标。发展中国家成员在市场准入谈判中所作出的承诺并没有得到来自发达国家成员的互惠准入。而且,由于国内服务业发展的不完善,发展中国家成员参与自由化进程对其社会、经济甚至政治体制带来了种种冲击,从而降低了自由化的利益。针对发展中国家成员的这些责难,发达国家成员只是一味强调服务贸易自由化对整体经济发展的好处。

可以预见的是,在新一轮谈判中关于服务贸易评估的争论仍将继续,而且由于双方实力悬殊以及各自的竞争优势与利益不同,在短期内消除分歧的可能性不大。发达国家成员采取了务实的策略,即回避贸易评估而不断推进市场准入的具体承诺谈判,从而达到事实上的服务贸易自由化。鉴于具体承诺的谈判进展比较明显,发展中国家成员目前似乎无力阻止这一进程的推进。

(二)自主自由化待遇问题

所谓的自主自由化也称单边自由化,是指以发展中国家为主的许多 WTO 成员,出于自身国内政策调整或改革的需要,在其所作出的多边约束性承诺基础上,对相当广泛的服务部门所作出的扩大自由化努力。根据 GATS 第 19 条第 3 款,每一轮服务贸易谈判前应为处理各成员自以往谈判以来自主采取的自由化制定模式。1999 年底的 WTO 西雅图部长会议作出对自主自由化予以奖励的决定,明确体现在“谈判指南和程序”中。为了使发展中国家成员进行的自主自由化措施得到充分承认和实际奖励,根据相关决议,在具体承诺谈判开始前即应解决这一问题。

2003 年 3 月 6 日,各成员经过多次谈判后终于达成了《关于自主自由化的待遇协议》。协议分为四部分,即引言、评估标准、程序及发展中国家。引言中将自主自由化界定为根据 GATS 第三部分进行列表承诺,和/或导致一项 MFN 豁免的终止、并与 MFN 原则相一致的、由自由化成员自上次谈判以来单方承担的适用于任何或所有服务业的措施。协议列了九条对自主自由化措施的评估标准,包括措施涵盖的部门范围、自由化程度、生效时间及执行期限、所涉部门在整个贸易中所占比例等。关于奖励程序,协议强调双边协商。在具体适用本协议时,应考虑到发展中国家成员的适应性,对于最不发达成员应有特别考虑。^[34]

《关于自主自由化的待遇协议》是朝着全面实现多哈发展议程迈出的关键一步,也是各成员就服

[31] GATS 第 4 条为“发展中国家的更多参与”,第 1 款规定,不同成员应按照本协定第三和第四部分的规定,通过谈判达成有关以下内容的具体承诺,以便利发展中国家成员更多地参与国际贸易:(a)增强其国内服务能力、效率和竞争力,特别是通过在商业基础上获得技术;(b)改善其进入分销渠道和利用信息网络的机会;以及(c)在对具有出口利益的部门和服务提供方式实现市场准入自由化。

[32] 最近一份评估报告由古巴于 2005 年 6 月 17 日提交。各成员评估报告的文件号为:S/CSS/W/* 或 TN/S/W/*,标题为 *Assessment*, available at <http://docsonline.wto.org>.

[33] 参见刘光溪主编:《坎昆会议与 WTO 首轮谈判》,上海人民出版社 2004 年版,第 116 页以下。

[34] WTO: *Modalities for the Treatment of Autonomous Liberalization*, adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 6 March 2003, TN/S/6, March 10, 2003.

务贸易自由化谈判取得的重要进展,对发展中国家成员更具有特殊意义。^[35]但该协议仍是一种妥协的产物,不仅只是一种提纲式的建议,而且存在一些实际操作层面的问题,特别是对自主自由化的奖励需要通过双边谈判进行,无疑增加了发展中国家获得奖励的负担和难度。评估标准也比较模糊和主观性较强,对具体方法的不同理解和采用可能会导致完全不同的结果。因此对于发展中国家而言,在自主自由化问题上应继续坚持发展多边模式,并将评估标准进一步细化和具体化,增强其确定性和可操作性,才能获得理想结果。

我国主张对自主自由化的奖励是给予发展中国家和最不发达国家成员特殊和差别待遇的重要体现,在确定自主自由化的评估标准、确认奖励模式时,应当充分考虑这些成员的服务业发展水平和能力等因素,给予其实质性的奖励。^[36]同时,由于我国及其他一些新加入WTO的成员,在加入时对服务市场的开放进行了单方面和多边化的重大让步和承诺,应将其视为自主自由化措施,在新一轮服务谈判中给予适当考虑和奖励。

(三)经济需求测试(economic needs tests, 简称 ENTs)

ENTs的概念在GATS中仅出现在第16条市场准入的规定中。该条第2款列举了六项成员必须在其承诺表中列明方可采取的市场准入限制措施,其中第一至四项均提到了ENTs形式的限制。这在性质上属于数量限制,因其根据所谓的市场容量等经济需求理由,限制服务提供者的数量、服务交易或资产价值、服务经营或产出数量以及提供服务的自然人总量等。ENTs标准作为GATS第16条第2款重点关注的市场准入限制措施,在各成员的承诺表中得到了广泛的体现。但由于缺乏相关的明确界定,成员列举的ENTs多有不明确之处,通常表述为需要标准、劳动力市场标准、市场标准、服务的当地不可及性以及以需求为基础的数量限制等,在实践中到底如何理解和运用这些标准有很大的不确定性,这在一定程度上会降低服务市场准入的效果。

GATS对ENTs没有进行定义,因此需要通过谈判澄清其含义及其在GATS中的适用,避免成员通过列举广泛的ENTs,损害其承诺表的法律确定性和可预见性。CTS特别会议秘书处应成员要求,于2001年11月30日对ENTs问题提交了一份详细的分析报告供成员讨论。该报告将各成员承诺表中列明的ENTs情况进行了总结,指出各成员对ENTs使用的情况不同,但绝大部分ENTs与模式三和模式四的服务提供有关。^[37]

新一轮谈判中需要明确的核心问题是如何确定经济需求标准及增加相关描述的精确程度,但成员对此并没有特别积极的反应。原因可能在于使用ENTs的情况在发达国家和发展中国家的承诺表中均比较普遍,因此两大阵营并没有特别对立的利益,目前成员的首要任务恐怕仍在改进总体的市场承诺质量方面。

(四)发展中国家成员的特殊及差别待遇

对发展中国家成员给予特殊及差别待遇(special and different, S&D)是GATS的基本原则之一,同时在新一轮服务谈判的诸多文件中均对此予以明确。2003年9月3日,CTS特别会议还通过了“最不发达(least-developed countries, LDCs)国家成员在服务贸易谈判中的特别待遇模式”(下称

[35] WTO Press Release: *Services Negotiations: Negotiators Agree on Modalities for Treatment of Autonomous Liberalization*, Press/335, March 10, 2003; see also WTO: *Modalities for the Treatment of Autonomous Liberalization*, Statement of the Chairman, TN/S/8, March 17, 2003.

[36] 参见张玉卿主编:《WTO新回合法律问题研究》,中国商务出版社2004年版,第312页。

[37] 该报告指出,有90个成员在其承诺表中列举了253项ENTs,其中49个属于水平承诺(其中39个与模式四有关,10个与模式三有关),204个属于部门或分部门承诺,绝大部分(146个)与模式三有关,45个与模式四有关,6个属于模式一,另有4个属于模式二。ENTs的数量与某一服务部门实际的市场准入限制程度并没有完全或直接关系。WTO Council for Trade in Services Special Session: *Economic Needs Test*, Note by the Secretariat, S/CSS/W/118, November 30, 2001, paras. 11-13.

“LDCs 特殊待遇模式”)^[38]该文件呼吁各成员考虑 LDCs 成员在作出承诺时面临的特别困难和达到可持续发展目标所面临的特殊挑战,要求发达国家成员用实际行动增加 LDCs 成员在服务贸易中的参与。这些要求包括:各成员对于 LDCs 成员存在出口利益的领域提供有效市场准入并给予特别优先权,尤其是需要对模式四进行实质性承诺等。^[39]

从目前情况来看,发达国家成员未能及时实施该特别待遇模式和 GATS 第 4 条对发展中国家的特殊规定。与此同时,发达国家也没有提出对发展中国家有意义的服务出价,主要体现为发达国家未对模式四自然人移动和旅游、运输等发展中国家有优势的服务部门进行实质性承诺,这对于后者而言未构成有意义的市场准入。LDCs 成员在 2005 年加强了要求发达国家成员实施上述承诺的努力,并对模式四承诺提出了集体要求。这些要求目前也未实现。为进一步追求其贸易利益并从本轮谈判中有所收获,LDCs 成员还集体提交了要求市场准入特别优先权机制的建议。

从目前各领域谈判的整体进展来看,双边的市场准入谈判进展迅速,而在多边的规则磋商方面停滞较多;在服务提供方式上,以商业存在提供服务的市场准入方面成果丰富,而在自然人移动方面承诺较少。这些明显的不均衡,反应了发展中国家一直追求的目标仍未能得到实现,各种文件中对发展中国家的特殊考虑仍流于形式,如何扭转这种谈判中的不利地位是发展中国家在谈判中需着重应对的方面。

四、《香港部长会议宣言》及新一轮服务谈判展望

WTO 第六次部长会议于 2005 年 12 月 13 - 18 日在香港召开,历经近一周的艰苦谈判,终于在最后时刻达成《香港部长会议宣言》。^[40]宣言再次重申 GATS、《多哈部长会议宣言》、“谈判指南与程序”、“LDCs 特殊待遇模式”以及“七月套案”附件 C 等文件所确定的目标和原则,敦促所有成员积极参与服务谈判,逐步提高服务贸易的自由化水平,并为各发展中国家和 LDCs 成员提供适当灵活性,明确提出不要求 LDCs 成员承担新义务。^[41]《香港部长会议宣言》附件 C 的标题为“服务”,与 CTS 特别会议主席于 2005 年 11 月 28 日会议上提出的建议文本并无重大差别。^[42]根据部长宣言及附件 C,新一轮服务谈判在下一阶段的发展包括几方面的内容:

(一)谈判目标

为实现服务贸易自由化水平的逐渐提高,并为各发展中国家提供适当灵活性,附件 C 要求各成员应尽最大可能按照下列目标进行新的服务承诺或改进已有承诺:

在模式一方面,维持目前已有的基于非歧视原则进行的跨部门承诺水平,并取消现存的商业存在要求;对于模式二,则要求成员维持已有的基于非歧视原则进行的跨部门承诺水平,并且如果对模式一进行承诺的话,也应对模式二进行承诺。关于模式三,应允许更高水平的外国股权参与,取消或实质性减少对经济需求测试(ENTs)的使用,在所允许的法律实体类型方面给予更大的灵活性。在模式

[38] WTO Press Release: *GATS Negotiations: WTO Agree on Ways to Boost LDC Participation in Services Negotiations*, Press/351, September 3, 2003.

[39] *Modalities for the Special Treatment for Least - Developed Country Members in the Negotiations on Trade in Services*, adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 3 September 2003, attachment to the Press/351.

[40] WTO: *Doha Work Programme - Ministerial Declaration*, adopted on 18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC, December 22, 2005. 关于香港部长会议宣言的草案文本及具体谈判情况,参见:<http://www.wto.org/english/thewto-e/minist-e/min05-e/final-text-e.htm> (2006 年 2 月 26 日最后访问)。

[41] WTO: *Doha Work Programme - Ministerial Declaration*, adopted on 18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC, December 22, 2005, paras. 25 - 27.

[42] WTO Special Session of the Council for Trade in Services: *Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee*, TN/S/23, November 28, 2005.

四方面的要求较多:首先,关于合同服务提供者、非基于商业存在的独立专业人士及其他人士的类型方面的新承诺或改进承诺,应体现取消或实质性降低 ENTs 标准并明示允许停留的期限和延期的可能性;其次,对于公司内部的人员调动和商务访问者的类型方面的新承诺或改进承诺,也应体现上述要求。

在最惠国待遇例外方面,应取消或实质性减少最惠国待遇的豁免情形,并对现有的最惠国待遇例外按照其适用范围和期限进行分类。对于承诺表的制作,成员应确保列表的清晰性、确定性、可比性,在制表、服务分类以及现有的 ENTs 方面与 2001 年修订后的《承诺表制作指南》的要求相一致。^[43]

在规则谈判方面,各成员应加强努力,按照相关要求和时限完成 GATS 第 10 条的紧急保障措施、第 13 条的政府采购、第 15 条的政府补贴以及第 6 条第 4 款的国内监管等方面的规则制定工作。^[44]

从该部分的规定来看,宣言及附件 C 对服务贸易谈判的两大部分内容(即服务准入谈判和 GATS 规则制定)均提出了较明确的谈判要求。在市场准入谈判方面区分服务提供方式,对每一种方式应达到的目标进行了规定,但这种目标背后其实反映了一些比较敏感和复杂的问题,例如取消模式一中的商业存在要求,表明成员应对服务的跨境提供进行实质性承诺;如果对模式一作承诺,也应对模式二进行承诺,则反映了近年来由于电子商务的发展,当在某些服务部门(如金融)模式一和模式二的服务提供并不容易区分时,对这两种模式同时进行承诺可降低成员逃避其义务的可能性等。关于模式三要求增加外资股权参与,现阶段对某些发展中国家的一些敏感部门而言并不容易做到。对于模式四的规定则体现了发展中国家的主张,但是否能够落到实处尚须继续观察。对于紧急保障措施、服务政府采购和服务补贴方面的规则谈判,宣言也提出了相应要求,但除国内监管纪律外,其他三项规则制定方面的要求与对具体承诺的要求相比明显空洞一些。这反映了具体承诺谈判进展比规则制定谈判进展迅速的实际情况,但与此同时,对三项议题的谈判是否能够如期完成则可能需要继续保留合理的怀疑。

(二)谈判方法

谈判方法是近两年来新一轮服务谈判中讨论较多的问题,其出现的背景是一些发达国家成员对在要价-出价的单边模式谈判下,发展中国家的出价迟缓和承诺水平低下非常不满,这使得它们怀疑单采用要价-出价方法是否能够达到服务贸易进一步自由化的目标。因此,一些成员提出了谈判的补充方法,包括基准方法、复边方法及公式方法等,但一直遭到许多发展中国家的强烈抵制。在香港部长会议召开前几个月,发达国家成员开始着力推进这些服务谈判方法的新机制,在 2005 年 8 月之后又提交了几份关于谈判补充方法的建议,期望能够在香港部长会议上得到认可。^[45]

根据宣言和附件 C,成员应加强和加快要价-出价谈判,这是取得实质性承诺的主要谈判方式。除双边方式外,要价-出价谈判也可以在复边(plurilateral)基础上进行:第一,任何成员或成员集团可就任何服务部门和提供模式向其他成员提出要价或集体要价,表明其在该部门或提供方式上的谈判目标;第二,被要价方应根据 GATS 第 19 条第 2 款、第 4 款和《服务谈判指南和程序》第 11 段的要求考虑这些要价;第三,考虑到发展中国家和小代表团参与此类谈判的有限力量,复边谈判的组织应便

[43] 这些服务部门和模式目标体现在 CTS 特别会议主席于 2005 年 11 月 28 日向贸易谈判委员会提交的报告附件中,文件号为:TN/S/23。该附件并没有法律地位。

[44] 这些建议和解释性清单体现在国内监管工作组主席于 2005 年 11 月 15 日向 CTS 特别会议提交的报告附件中,文件号为:JOB(05)/280。

[45] *Benchmarking and Other Approaches for Liberalisation in GATS: What does it mean for Developing Countries?*, TRADE Policy Brief No. 3, South Centre, December 2005, available at www.southcentre.org/info/policybrief/04GATSNegotiations.pdf (last visited on January 28, 2006).

利所有成员的参与,还应适当考虑小规模经济体提出的与贸易有关的建议。^[46]

从宣言关于谈判方法的规定来看,未来服务贸易的谈判可以在复边基础上进行,即由一群成员集体合作,向特定成员共同施压要求其市场进一步自由化。这种谈判模式是新一轮服务谈判中的一项重大改变,但应注意对谈判力较弱的发展中国家而言,如遇发达国家成员集体施压要求市场开放,则会处于明显不利的境地。因此为应对这种谈判模式,发展中国家应当通力合作,尽量减缓这种不利局面的出现。

(三)关注发展中国家和 LDCs 的利益

宣言作为发达国家成员与发展中国家成员利益协调和相互妥协的产物,在多处表述和反映了对发展中国家和 LDCs 利益的关注,特别是为缓和发展中国家成员的担心,强调为它们在进一步自由化谈判中保留灵活性的必要性。从具体内容来看,这种对发展中国家成员的优惠待遇、谈判灵活性以及技术协助等方面的表述较以前有了很大进步,主要体现在比较具体且有一定的时限要求。

在谈判目标方面,各成员应充分有效地实施“LDCs 特殊待遇模式”,以促使最不发达国家有效融入多边贸易体制。在谈判方法上,宣言要求各成员在谈判过程中应充分有效地实施“LDCs 特殊待遇模式”,包括五方面内容:第一,在给予 LDCs 有利益的服务部门和提供方式特别优先权方面,迅速发展合适的机制;第二,在 LDCs 成员确定和将要确定的优先发展部门和提供方式上,尽可能作出承诺;第三,协助 LDCs 成员确定优先发展的服务部门和提供方式;第四,向 LDCs 成员提供针对性和有效的技术支持和能力建设;第五,建立报告机制,便于实现“LDCs 特殊待遇模式”第 13 段要求的审核程序。

鉴于上述规定,有发展中国家成员认为,宣言保护了发展中国家开放服务市场的政策空间,任何成员可根据其经济发展和政策目标来决定在何种程度上开放服务业。但从以往的经验来看,宣言中的表述到底在多大程度上能够真正有利于发展中国家成员和 LDCs 成员实质性地参与服务谈判,并保证相关优惠不流于形式,仍须予以特别关注。

(四)谈判时限

对于进一步的服务谈判,附件 C 要求成员遵守下列时间安排:首先,应尽早提交未完成的初始出价;其次,对其他成员提出复边要价的成员集团应在 2006 年 2 月 28 日前或之后尽早提交此类要价;第三,在 2006 年 7 月 31 日前提交第二轮经修改的出价;第四,在 2006 年 10 月 31 日前提交具体承诺表的最终草案;第五,成员在 2006 年 7 月 31 日前,应努力完成给予 LDCs 成员特殊待遇的合适机制。

有效的时限对成功结束谈判非常必要。宣言锁定的多哈回合谈判结束时间是在 2006 年底。根据这一时限,成员在 2006 年的服务谈判中应遵守上述安排。但这里的时限针对具体承诺谈判而设,对于发展中国家关注的规则制定问题,宣言除提到国内监管纪律谈判应在本轮谈判结束前完成外,对紧急保障措施、服务的政府采购和补贴并没有提出明确要求。尽管这三个议题的具体谈判时限应是多哈回合结束时,因此从表面上不存在差别,但宣言没有明确提及这三个议题应当结束的时间,这是一种表述技术上的处理,还是另有更深层次的考虑,是值得琢磨的。从宣言对这三个议题在下一步谈判上的具体要求来看,可以发现谈判的主要问题在近十年的时间内都未得到解决,在一年内能够完成目标的可能性较小。

对于服务谈判在上述时限内所能取得的进展预测,首先是鉴于成员目前在多项议题上存在的巨大分歧,多哈回合是否能够在 2006 年底如期结束仍有疑问。如其他重要议题(如农业、非农产品的市场准入等)谈判未能如期完成,指望服务部门的领先结束并不现实。其次,即使服务谈判能够在

[46] 宣言中减弱了以前草案中关于“要价-出价”需同时在双边与复边谈判模式上持续进行的措辞。稍早的草案提及“要价-出价”应同时在双边与复边基础上进行,而对特定部门提出要价的任何成员或成员集团,应进行复边谈判以考虑此类要求。发展中国家成员反对宣言内容过分要求进行复边谈判的必要性,担心这将减弱 WTO 多边谈判的本质,并造成强迫未参与谈判的贫穷国家成员接受协议。因此,宣言将“进行复边谈判”的表述删除,仅保留“应考虑此要求”的措词。

2006年底结束,目前能够看到将取得进展的仍是在服务市场开放的具体承诺方面,规则制定(国内监管纪律或许是个例外)方面的实质性进展在一年内获取突破的可能性不大,如此结果对发展中国家而言则更为不利。

五、我国的服务贸易发展及对新一轮服务谈判的参与

(一)我国的服务贸易发展及市场开放

自改革开放以来,我国的服务贸易增长迅速,但总体发展水平仍较低。这表现在几个方面:一是服务贸易明显落后于货物贸易的发展。2005年,我国服务出口占贸易出口总额的比重只有10.5%,明显低于20%的世界平均水平。二是我国服务贸易长期呈现逆差状态,2005年逆差达120亿美元。^[47]三是我国的服务贸易优势部门主要集中在附加值较低的海运、旅游等传统领域,金融、保险、计算机服务等现代服务业的国际竞争力还很低。

加入WTO使我国的服务市场开放度明显提高。入世前三年我国对外开放主要集中在货物贸易领域,但在入世的后过渡期,服务贸易领域进入深度开放的层次。^[48]我国入世服务承诺高于大部分发展中国家成员,涉及10大服务部门和100个分部门。这些承诺与WTO成员在乌拉圭回合结束时做出的承诺有所不同。大多数当时的承诺属于维持现状的性质,而我国入世承诺中的相当一部分是在维持现状基础上进行了更高自由化的承诺。入世4年多来,我国在实践这些承诺方面付出了巨大的努力,尤其是在众多服务部门修改、制定了一系列进一步加快市场开放的法律、法规和规章,一些敏感服务部门也渐次开放。截至2005年底,我国已批准220多家外资银行,70多家外资保险机构,900多家从事分销的外商投资企业,190多家律师事务所和20多家外资旅行社等。^[49]

服务市场的对外开放是一把双刃剑。一方面,开放首先意味着竞争,因而会使国内的服务业面临严峻挑战和压力,但另一方面,开放带来的竞争可以提升我国的产业效率和社会福利。首先,发展服务贸易有利于增强我国相关产业的国际竞争力,特别是金融、保险、物流、信息、会计、法律等服务部门的发展,可以降低农业和制造业的运输成本和交易成本,促进整个国民经济效率的提高。其次,服务贸易的发展可以缓解国内就业的压力。对外劳务输出、承包工程等服务出口可以直接带来就业机会。与货物进口不同,服务进口往往与服务业的外资流入结合在一起,因此也可以吸纳劳动力就业。最后,服务进口和服务业的发展可以改善投资环境,降低商务成本,从长远看有利于为外资创造更佳的投资环境。因此新的经济全球化形势下,我国应更加重视并全面推动服务贸易的发展。

(二)我国对新一轮服务谈判的参与

我国自2001年底加入WTO以来,积极参与了新一轮服务贸易谈判,为此设定的基本谈判目标为:在现有GATS规则下,各成员应减少对我国服务出口的壁垒;建立新的GATS纪律以确保有效的

[47] 根据WTO于2006年4月12日发布的《2006年世界贸易报告》,我国2005年的货物贸易进出口数额分别为6601亿美元和7620亿美元,排名均为世界第三,分别占据全球份额的6.1%和7.3%。我国2005年服务贸易的进出口数额为692亿美元和812亿美元,排名为第8和第9,分别占据全球份额的3.6%和3.4%。

[48] 在市场准入方面,我国对大部分商务服务限制很少,在计算机相关服务方面基本没有限制;对摄影、会议、翻译等服务没有限制;对销售服务、教育服务、环境服务、旅游及相关服务、交通运输等领域的开放程度也比较高,限制较少。相对而言,我国对建筑工程、通信、金融、保险等领域市场准入限制较严。自2004年12月11日起,我国某些敏感的服务业(包括金融、商业、通讯、建筑、分销、教育、环境、旅游和运输共9大部门约90个分部门)保护期结束,目前已允许外资在批发和零售企业控股,允许外资银行向中国企业提供人民币业务;允许外商设立独资建筑和分销企业等。至2005年底我国已全部开放广告服务,对会计、审计和簿记等专业服务的限制也较少,并允许外商设立独资速递、公路货运企业等。参见“中华人民共和国服务贸易具体承诺表、第2条最惠国豁免清单”,载《中国加入世界贸易组织法律文件》,法律出版社2002年版,第700页以下。

[49] 参见《评说中国入世四周年》,载龚柏华主编:《WTO快讯》第103期。

市场准入,保证各成员享有对服务贸易的国内监管自主权并设置可能的安全阀机制。谈判所制定的新规则应全面均衡地反映各类成员的利益,特别是要考虑包括我国在内的广大发展中国家成员的服务业发展水平和特殊需要。

在具体承诺的要价-出价谈判方面,2002年6月底我国向一些主要贸易伙伴提出要价。我国服务要价的总体策略和原则是:对发达国家成员的重点部门高要价,对发展中国家成员的广泛部门适度要价,对最不发达国家成员有限要价。在进行具体要价时,我国对几个方面的内容比较关注:要价需与我国的现实经济利益直接相关、向我国有出口或潜在出口利益的优势部门提出要价。要价还应体现我国产业的具体出口利益,并能够有针对性地反映服务出口中遇到的贸易壁垒和限制。要价基础是其他成员的具体承诺表和我国出口企业的信息反馈。在此基础上,我国提出的对外要价主要集中在六大部门:商务服务、建筑和相关工程服务、教育服务、环境服务、旅游服务和运输服务。提出有限要价的部门包括通信、分销和金融服务。没有进行要价的部门包括与健康相关的服务、社会服务及娱乐、文化和体育服务等。^[50]

我国也收到了包括美国、欧盟、日本、加拿大等成员在内的几十份服务贸易要价单。要价单涉及的服务部门相当广泛,涵盖水平承诺、商务服务、通信服务、快递服务、建筑服务和分销服务等具体内容。这些部门中有一些是我国没有承诺的,如娱乐、文化和体育服务、与健康有关的服务和社会服务以及商务服务中的研究与开发、印刷等部门。还有一些是我国没有开放的敏感部门,如取消对盐和烟草的分销服务限制、法律服务中的中国法业务等。要价总体上很高,多数要求取消对外资的所有权限制等。

2003年8月底我国提交了服务市场开放的初步出价,在两大部门(即商业服务和交通运输)中进行了新的承诺,在一些部门或分部门进一步改善了现有承诺,取消了海运方面的一项最惠国待遇例外。^[51]在香港部长会议前,我国及时提交了修改后的服务出价。从中分析我国进行服务出价的基本原则是:首先考虑我国服务业的发展水平、监管能力和承受限度,并结合国内经济改革的需要,开放那些有利于国内产业和经济发展的服务部门。其次,认真评估我国在相关部门执行入世承诺的情况,分析引入外国竞争对我国服务业的近期和远期影响,以及该部门未来几年的开放和发展规划等。在认真研究和了解要价成员服务部门发展情况的基础上,提出有针对性的方案和论据。此外,我国对服务贸易的出价还应该与其他贸易领域(如对我国具有重大利益的农业、非农产品的市场准入等)的谈判结合起来进行综合考虑。如果成员在非服务贸易领域对我国有重大利益的某些议题的谈判上进展不大,则我国在服务领域的立场也应做相应调整。

从总体上看,我国有巨大的市场潜力,因此成为不少成员进行服务要价的重点,但由于我国在入世议定书中已经对服务业进行了广泛深入的承诺,同时鉴于服务业目前的发展水平,在新一轮谈判中我国能够进一步开放市场的余地不大。在一些重大敏感领域如银行、保险、证券、电信等方面,很难进一步做出更高水平的承诺。与其他成员一样,在我国的出价和成员要价之间比较大的差距,因此需要继续与要价方进行双边谈判以缩小差距,以便最终达成协议。

在规则制定方面,我国参与了包括紧急保障措施、服务补贴、服务政府采购及国内监管等议题的谈判,并发表了相关意见。总体上看,我国强调市场准入与规则谈判的平行和平衡,主张对发展中国家所关心的国内监管纪律的制定和建立紧急保障措施方面加大谈判力度。对其他一些具体议题,如自主自由化待遇、服务部门的分类、最惠国待遇的豁免以及GATS条款的技术性审议等,我国也提出了若干建议。在服务贸易谈判如何体现发展主题以及如何推动谈判尽快取得进展的问题上,我国认为各成员应尽快提交改进出价和初步出价,并切实提高出价质量和水平,特别是发达国家成员应率先

[50] 前引[36],张玉卿主编书,第310页。

[51] 同上书,第311页。

垂范,在发展中国家有出口利益的部门和服务提供方式中提高实际出价水平,从而解决服务贸易领域的发展不平衡问题,使多哈议程真正成为名副其实的发展回合。

六、结束语

由于成员各自利益、兴趣和目标不同,因而对新一轮服务谈判的内容有明显不同的态度。发达国家成员认为乌拉圭回合在实现服务贸易自由化方面只是维持现状,因此对成员在新一轮谈判中提出的具体承诺感兴趣并着力推动,希望实现更大范围的市场准入和获得更多国民待遇。发展中国家成员则寄希望于新一轮谈判能够完善 GATS 规则,尤其是对发展中国家成员的特殊和差别待遇应当有具体制度和规定,因此对市场准入承诺谈判并无太大兴趣,而着力推动规则的制定,包括服务贸易评估机制、紧急保障措施等问题。事实上具体承诺的谈判进展远快于有关规则制定和国内监管的谈判。即使如此,发达国家仍抱怨发展中国家就自由化承诺没有提出实质性出价,因其要求一些敏感部门(如金融、电信、能源等)的全面自由化。由于发展中国家整体上并没有太多能够与发达国家平等竞争的服务部门,因此实际上无法满足这一要求。此外,由于缺乏重要规则的实质性谈判结果和对服务贸易的评估及其进程的审查,发展中国家更加需要谨慎对待 GATS 中有约束力的自由化义务。

从我国情况来看,由于服务贸易仍属于新课题,加之入世时间不长,对专业而复杂的 GATS 规则缺乏深入研究等因素,目前为止我国在新一轮服务谈判中提出的意见较为抽象和原则,缺乏深度和足够的建设性。在新的市场开放中,我国已经将服务业作为重点。为此我国应着重加快国内服务业的发展,提高承接国际服务业的转移能力,并与其他成员的交流与合作,共同促进服务贸易和世界经济的发展。而要实现这一目标,我国须更加积极地关注和参与新一轮服务谈判,力争在具体承诺及规则制定方面能够维护我国在市场开放及服务出口方面的重要利益。

Abstract: As one of the most significant topics in the Doha Development Agenda, the further market opening and elaboration of GATS rules have drawn unprecedented attentions. The negotiation about GATS rules focuses on domestic regulation, emergency safeguard measures, services subsidies and government procurement of services. In accordance with the Annex C to the Hong Kong Ministerial Conference Declaration adopted in December 2005, negotiation in the new round will probably develop on its purpose of negotiation, method, time limitation, concerning the interests of developing countries, and so on. China shall participate in these negotiations, protecting our interests through specific commitments and the related provisions stipulated.

Key words: trade in services, DDA service negotiation, GATS build-in agenda, GATS rules working party
