

试论 GATS 与中国服务贸易法制建设

吴 益 民

摘 要 GATS 将为我国最大限度参与国际经贸事务, 推动服务业发展提供良机。中国现行经济立法与 GATS 的基本原则还有较大差距, 服务贸易法制建设的任务十分艰巨和紧迫: 建立系统的服务贸易法律体系; 增强服务贸易政策法规的统一协调性; 增加服务贸易政策法规的透明度; 按照国际标准完善我国服务贸易立法; 依据 GATS 进行保护性立法; 依法办事, 严格管理。

关键词 GATS 服务贸易 法制建设

中国的经济正在与国际经济接轨, 中国的服务贸易要走向世界, 就必然会面临《服务贸易总协定》(GATS) 带来的机遇和挑战。我们要把握机遇, 迎接挑战, 制定策略, 健全法制, 推动我国服务贸易持续、健康、稳定地发展。

—

服务贸易被列为重要议题, 由各缔约方进行磋商, 最终达成 GATS, 这是乌拉圭回合多边贸易谈判的最重大成就之一。GATS 的签署和实施, 必然会对国际服务贸易乃至整个世界贸易发展产生深远意义:

1. GATS 标志着世界多边贸易体制正逐步臻于完善。40 多年来, 关贸总协定 (GATT) 在商品贸易自由化方面取得了可喜的进展, 但是服务贸易这个新领域却一直没有受到重视。GATS 的制定是世界贸易自由化发展问题上的一个重大突破, 表明了 GATT 原则规范已从商品贸易延伸到服务贸易领域, 从而使世界多边贸易体系趋于完善。

2. GATS 将推动国际服务贸易的不断增长。GATS 在最惠国待遇、透明度、发展中国家更多的参与、市场准入和国民待遇等主要原则上沿用了 GATT 的准则, 这必定会使服务贸易的各个领域和各个方面的保护主义得到抑制, 贸易自由化的趋势得以发展, 从而大大推动世界服务贸易的不断增长。

3. GATS 必将促进国际贸易的全面发展。服务业的发展水平标志着一个国家的整体水平, 许多发展中国家正是由于某些服务业的落后甚至空白, 造成整体经济及国际贸易发展步履艰难。因而, 服务贸易的自由化在促进服务贸易发展的同时, 必然会推动与服务贸易密切相关的国际贸易发展。

4. GATS 为发展中国家的服务贸易发展创造了条件。GATS 沿用了 GATT 的一些基本准则, 规定了对发展中国家的诸多保留和例外, 给予最不发达国家在发展服务贸易方面以特

殊考虑，并规定发达国家对发展中国家承担技术援助义务，从而为发展中国家的服务贸易发展提供了必要的条件，使之在激烈的竞争中能够得到保护和发展。

经过多年的艰苦谈判，最终签署的 GATS 基本原则主要有：

1. 最惠国待遇。GATS 第二条第一款规定：“每一成员方给予任何成员方的服务或服务提供者的待遇，应立即无条件地以不低于前述待遇给予其他任何成员方相同的服务或服务提供者。”作为一般义务，最惠国待遇是强制性的法律原则，各成员方都必须遵守。

2. 透明度。GATS 第三条规定，除非在紧急情况下，每一成员方应迅速公布其与服务贸易有关的法律、法规、行政命令及其签署的国际协议等。

3. 发展中国家的更多参与。这是一项重要的一般义务，也是 GATS 的主要目标之一。第四条规定，不同成员方通过对承担特定义务的协商，发达国家应在引进商业技术、改善销售渠道和信息网络以及提高服务出口质量方面进行协助，促使发展中国家成员方在世界贸易中的更多参与；发达国家成员方应在世界贸易组织协定生效后两年内建立联系点，以便发展中国家的服务提供者获取有关市场进入的资料。

4. 市场准入。GATS 第十六条要求，“每一成员方给予其他成员方的服务和服务提供者的待遇，应不低于根据其承担义务计划中所同意和规定的期限、限制和条件”；并且，在作出市场准入承担义务的服务部门里，除了其承担义务安排表中已确定者外，不应维持或采用限制服务提供者数量、服务交易或资产总金额等各种措施。

5. 国民待遇。在 GATS 中，国民待遇也是一项承诺特定义务。第十七条要求，每一成员方应在其承诺义务的部门中，依照所承诺的条件和资格，给予其他成员方的服务和服务提供者不低于给予本国相同的服务和服务提供者的待遇，但其给予方式并不要求完全一致。

除上述基本原则外，还有一些贯穿于多边服务贸易体制的原则，如逐步自由化原则、保障措施、例外原则等。GATS 将各成员方的义务分为两部分：一般义务和特定义务。一般义务是每一成员方在所有服务贸易领域都必须遵守的义务，如最惠国待遇、透明度、发展中国家更多参与等。特定义务是需要各成员方经过谈判达成具体承诺来加以贯彻的，如市场准入、国民待遇等。这种原则性和灵活性相结合的特点，使各成员方可以根据各自的国情和经济发展水平，通过各方磋商，决定本国服务贸易逐步自由化的进程。

二

80 年代中期以前，世界服务贸易总额以及在整个国际贸易中所占的比重一直不大，据统计，1970 年世界服务贸易额为 640 亿美元。近年来世界服务贸易发展迅速，1988 年上升为 6250 亿美元，相当于当年商品贸易总额的 21.7%。1994 年进一步增加到 10800 亿美元，相当于当年商品贸易总额的 25.8%。据世界贸易组织年度报告，1995 年世界服务贸易总值比前一年增长了 14%。由于统计标准的缺乏和跨国公司内部服务贸易难以统计等原因，因而，世界服务贸易的现有统计数字要远远低于其实际数字。有专家估计，目前服务贸易占整个国际贸易的比重事实上已达三分之一，成为当代国际贸易中举足轻重的一大组成部分。

改革开放以来，我国的服务业有了较快发展。80 年代服务业年平均增长 9.3%，超过同期国民生产总值 8.9% 的年平均增长速度。据世界贸易组织年度报告，1995 年中国在服务贸易出口和进口均排世界第 16 位。然而，从总体水平上看，目前我国的服务业发展水平还较低，我国的服务贸易总额仅占世界服务贸易总额的 1.5%，比中国商品进出口贸易总额所占份额

低 1.5 个百分点，相当于商品进出口贸易总额的 11.4% 左右，远低于四分之一的世界平均水平。同时，我国的服务业产值约占 GNP 的 30—40%，不仅远远落后于发达国家服务业产值平均占 GNP65% 左右的水平，也落后于一般发展中国家占 50% 左右的水平。

要加快我国的国际服务贸易，就需要进一步开放服务市场，这会对国内竞争力相对较弱的服务业造成一定的冲击。然而，我们也必须认识到开放服务市场的必然性和长期利益：

第一，加快发展国际服务贸易，是生产力发展的必然结果。生产力发展推动着产业结构的转换，第三产业的比重日益增大，一些最发达国家服务业已占 GNP 的 70%，这就为国际服务贸易提供了坚实的基础；高新技术的发展并广泛运用，使许多以前不可贸易的服务项目转化成可贸易的了，从而扩大了国际服务贸易的外延。服务贸易发展是产业进步的标志，因此，发展服务业，推动国际服务贸易是国家制定经济发展战略的重要组成部分。

第二，进一步开放服务市场是国际经济发展的必然趋势。在当今世界，闭关自守是没有出路的，随着各国经济日趋国际化和一体化，统一的和更加自由的国际服务市场正在逐步形成。中国的经济要与世界经济接轨，中国的服务市场也应与国际服务市场接轨。中国自始至终积极参与了服务贸易总协定的谈判，并两次递交初步承诺开价单，为中国服务业的国际化创造了条件，也表明了中国希望重返世界多边贸易体系的积极态度。

第三，进一步开放服务市场是服务业发展的需要。目前我国的服务行业还较为落后，进一步开放服务市场有利于引进先进技术、管理经验和销售技巧，促进服务业的发展；有利于培育新的服务行业，国际服务贸易有 150 多个行业，而现在中国国内只有四五十个，需要适度发展；有利于扩大中国的服务出口，外国服务者的进入可以拓展出口渠道，增加服务出口。

第四，进一步开放服务市场，有利于提高国内服务水平。外国服务者的进入，会形成一种与国内服务业竞争的格局，这固然会冲击甚至挤垮某些国内服务企业，但同时也有利于刺激国内服务企业改进经营与管理，提高服务水准，并且也会带来一部分就业机会。

第五，进一步开放服务市场，有利于吸引更多的外资。服务业是国际资本直接投资最活跃的领域，许多外国投资者把中国的第三产业视为他们的最佳投资领域。同时，外国服务者进入国内市场，有利于改善国内通讯、交通、金融等基础部门的滞后状况，改善投资环境，又进一步促进中国全方位、宽领域、高层次利用外资。

第六，进一步开放服务市场会促进其他产业的连锁发展效应。例如数据处理服务，远距离通讯服务等扩大会增加对计算机、大型通讯设备的需求，会改善和提高生产效率，促进其他产业进一步发展。

由于个别缔约方缺乏诚意，在谈判中蓄意阻挠，目前中国还不是 WTO 的成员。但是，中国重返世界多边贸易体系是必然趋势，GATS 将为我国最大限度参与国际经贸事务，推动服务业发展提供良机：

1. GATS 有助于推动我国服务业的国际化。GATS 是世界多边服务贸易体系，它的实施使全球经济一体化的步伐加快，也必然推动我国经济进一步参与世界经济一体化，更深入地参与国际经济分工，使我国的服务业在与别国的经贸交流中得到发展。同时，GATS 为国际服务贸易发展提供了一套多边法律规范，为我国服务业参与有序、平等竞争创造了有利条件。

2. GATS 为我国服务业发展提供了有利条件。我国是发展中国家，GATS 为发展中国家服务业发展创造了条件，首先，它将一般义务和具体承诺分开，允许发展中国家有诸多保留和例外，我国可以根据本国发展战略在积极创造开放条件的同时，分行业分地区分阶段实施

服务市场的梯度开放,减少对重要服务业的冲击。其次,GATS要求发达国家向发展中国家提供技术援助,我国可以从中学到先进的技术和经营管理方式,提高服务水平和竞争能力。第三,我国可以利用服务贸易出口国的优势要素同我国优势合理配置,而获得比较利益,以促进我国服务业总体水平的发展。

3.我国可以利用GATS的透明度原则,获得更多更新的世界服务贸易信息的行情,这将有助于我国及时了解到国际市场环境和各国经贸政策的最新动态和变化,提高国际服务贸易的决策能力。

4.GATS为我国有优势的服务业出口创造了更多机会。改革开放以来,我国有比较优势的服务业出口有了长足的进展,如对外工程承包与劳务合作、国际旅游等。GATS要求发达国家拆除服务贸易壁垒,从而使我国能够更加深入地参与国际经济分工,进一步扩大服务出口。

三

国际货物贸易主要通过关税进行管理,而国际服务贸易主要通过国内立法进行管理,GATS专列第六条为国内法规条款,以实现一国对国际服务贸易的实际管理。中国加入WTO是大势所趋,只是一个时间早晚问题。随着中国重返世界多边贸易体系,GATS将对我国生效。中国现行经济立法与GATS的基本原则还有较大差距,服务贸易法制建设任务还十分艰巨和紧迫,我们要积极采取措施,把握机遇,迎接挑战。

(一)加快服务贸易立法,建立系统的服务贸易法律体系。改革开放以来的十多年间,我国的立法有了很大的进步,也制定了一些涉及服务贸易领域的重要法律,但从系统性方面来看,与服务贸易的广泛内涵和我国服务贸易开放的步伐相比较,还相距很远。我们要以我国外贸领域的基本法《对外贸易法》为依据,尽快建立起不同层次、内容齐备的服务贸易法律体系。首先,尽快制定能够规范服务贸易中各行各业行为准则的法律法规,如《国际服务贸易条例》、《来华服务人员法》、《开放行业法》等。其次,要尽早改变许多服务业领域尚缺乏基本法律,偏重于以行政手段或各部门规章来调整的状态,如咨询服务、国际旅游等方面。再次,有些领域立法已有很大成绩,但法规之间还存在空隙,不够系统,要抓紧配套。

(二)增强服务贸易政策法规的统一协调性。这也是GATT缔约方对中国恢复GATT的地位提出的五点要求之一,我国在这方面也确实存在差距:第一,政出多门,多头管理。中央和地方在对外服务贸易中政策不统一;各职能部门自己制订的规章及规范性文件不协调;甚至一个职能部门内管理多头,职责不明。第二,条块分割,各行其政。条块分割是我国40多年的经济体制的基本特征,不仅影响了服务贸易政策法规在全国范围内统一实施,不利于公平竞争,而且可能出现同类服务贸易的不同提供国在我国不同地区享受不同待遇,违背最惠国待遇原则。第三,我国开放实践的超前和立法滞后的矛盾。如有些现行法律法规仍然限制甚至禁止开放的行业,在部分经济特区和开放城市已经开放了。对此,我们要采取积极措施,尽快扭转上述状况。首先,要建立统一的服务贸易的协调管理部门,负责我国服务贸易立法规划、政策协调以及其他重大事宜。其次,要明确划分国家立法权和地方性法规制定权的权限,以及省级权力机关与同级行政机关制定规范性法律文件的权限,避免政出多门。再次,要下大力气协调各地方性立法、各职能部门立法所造成的法律冲突,建立统一的服务贸易法律体系。

(三)增加服务贸易政策法规的透明度。透明度是GATS要求各成员方承担的一项基本义

务。我国以往除公开一切重要法律、条例外，一般习惯于制订若干内部规定，透明度不够。因此，GATT 中国工作小组在审议中国外贸制度备忘录的过程中，缔约方对中国恢复 GATT 的地位提出的五点要求中就包括“外贸政策法规和透明度”问题。透明度一是指有关国际服务贸易的政策和法规要及时公开，二是指尽量用透明的手段和方式来管理外贸。服务贸易政策法规的低透明度，一方面与 GATS 的要求不符，另一方面也影响了外商对华贸易的信心。因此，有必要加大服务贸易政策法规的透明度。我们应该及时公布不影响国家安全与商业秘密的有关服务贸易方面的政策法规；清查现有的一切与服务贸易有关的内部文件，或废除或公布；逐步公开审批机关审批原则；尽量少搞或不搞内部规定。

（四）按照国际标准完善我国服务贸易立法。经过各缔约方多年艰苦谈判和磋商后达成的 GATS，是第一个全球性的服务贸易协定，为国际服务贸易的发展制定了多边法律框架和贸易规则，它代表了服务贸易立法的国际标准。我国要求重返世界多边贸易体系，就意味着我国有义务遵循 GATS 所建立和制订的基本原则和规定，使我国的服务贸易立法能够与国际经济接轨。按照国际标准完善我国经济立法，不仅是重返世界多边贸易体系的需要，更重要的是，它与我们建立社会主义市场经济体制的目标完全一致。因此，一方面，我们要在指导原则、立法精神、立法技巧等方面向国际标准靠拢，显示当今时代的特征。另一方面，我们要依据国际标准废除那些违背市场经济规律，妨碍市场经济体制建立的法律和法规，修改和完善部分内容不符合市场经济要求的法律和法规，制订市场经济需要的法律和法规，在不太长的时间内建立起基本适应 GATS 的服务贸易法律体系。

（五）依据 GATS 进行保护性立法。进一步对外开放国内服务市场，必然会对国内不少服务贸易种类和服务企业产生强劲冲击。因此，我们应该充分利用 GATS 中的有关原则和条款，进行保护性立法，最大限度地缓和与减少外来的强大冲击波。我们的原则应该是既不违背 GATS 的基本要求又符合中国国情。首先，应明确我国的发展中国家的身份，尽力利用 GATS 中对发展中国家的优惠、例外条款，以免使我国承担与发达国家一样的义务。比如，按照逐步自由化条款，在行业、地域、数量、规模等方面采取“梯度开放”策略；依据附录规定的标准，列出不愿承担最惠国待遇义务的措施清单，并采用有条件的最惠国待遇；根据“发展中国家更多的参与”原则，要求发达国家提供一定的经济技术援助和信息资料，要求发达国家不求对等地开放市场，允许对本国公司提供一定的补贴以增强竞争力等。其次，援用 GATS 关于一般义务和特定义务的区分，充分考虑我国的实际情况，通过双边或多边谈判来确定国民待遇和市场准入方面的具体承诺，维持国际服务贸易收支平衡，适当保护我国的服务企业，特别是与国家安全、经济稳定、传统文化息息相关的重要服务企业以及具有潜在竞争优势的新兴幼稚服务企业。再次，在 GATS 规定允许的范围内制定主动性法律和法规。例如，反补贴法规、反报复法规等，保护我国的相关产业。另外，在我国尚未加入 WTO 前，对一些现阶段仍有必要实行的法规、措施不必急于修改，以免外商抢占国内市场。

（六）依法办事，严格管理。有法不依等于无法。我们要按照我国有关国际服务贸易的法律法规和所参加的国际协议，对开放的服务贸易市场进行监督管理，保证服务贸易公平竞争和健康发展。

【作者简介】吴益民，男，1951 年 10 月生，上海大学法学院国际法商系主任，副教授。联系地址：上海市青松公路 11 号桥，上海大学法学院。邮政编码：201701。