

第 3 章

服务贸易规则



学习目标

本章回顾多边贸易体制下的服务贸易谈判，总结 GATS 框架特征和服务贸易规则，以及欧洲、北美、亚洲等地区的区域经济一体化组织的服务贸易规则。

要求：

- 掌握 GATS 的基本规则
- 理解 GATS 的评述
- 熟悉 TISA 谈判进展
- 了解 EU、USMCA、ASEAN、RCEP 产生的背景及谈判历程
- 掌握 EU、USMCA、ASEAN、RCEP 服务贸易规则发展



思政目标

作为当今世界最大的制度型开放平台，《区域全面经济伙伴关系协定》生效以来，蕴含巨大的市场潜力，给广大进出口企业和消费者带来实惠，为区域服务贸易发展提供了新契机。本章以 RCEP 为例，分析中国在服务贸易领域中对多边和区域合作的贡献与成就。

3.1 《服务贸易总协定》

《服务贸易总协定》（General Agreement on Trade in Services, GATS）是在以 WTO 为核心的多边贸易体制下出台的第一个国际服务贸易的框架性法律文件，旨在使世界服务业市场的开放和国际服务贸易在透明和渐进自由化的条件下发展。WTO 关于服务贸易的多边规则体现在 GATS 中。

3.1.1 多边贸易体制下的服务贸易谈判

虽然自 19 世纪以来有关服务贸易的某些专门协议就已开始出现，但直至第二次世界大战后很长一段时期，有关国际服务贸易的一般性协议仍不存在。这种状况同当代国际服务贸易地位的不断提高趋势是很不相称的。直至 20 世纪 90 年代，经过《关税与贸易总协定》

(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 各缔约方的努力, 在“乌拉圭回合”(GATT 第 8 轮谈判) 开启了多边贸易体制下有关服务贸易议题的谈判, 并达成第一个有关国际服务贸易的多边框架性法律文件——GATS。此后, WTO 继续开展 GATS 生效后的谈判, 并于“多哈回合”中启动新一轮服务贸易谈判, 谈判成果构成了多边贸易体制下的服务贸易规则。

1. “乌拉圭回合”和《服务贸易总协定》的产生

美国在经历了 1978—1982 年的经济危机后, 经济增长缓慢, 在国际货物贸易中赤字日增, 而在服务贸易领域却占据明显优势, 连年顺差。作为最大的服务贸易出口国, 美国急切地希望打开其他国家的服务贸易市场。因此, 在 1982 年 11 月 GATT “东京回合”(第 7 轮) 的谈判行将结束、各缔约方准备讨论下一轮谈判议程时, 美国代表率先要求将国际服务贸易列入下一轮谈判(第 8 轮)的谈判议题。

对于美国的提案, 欧洲共同体起初持疑虑态度, 但经过调查发现其服务贸易总出口量要高于美国, 转而坚决支持美国。日本虽然是服务贸易的最大进口国, 服务贸易呈逆差态势, 但由于在国际贸易整体上呈现顺差, 加之为调和与美国之间日益尖锐的贸易摩擦, 也始终支持美国的提案。其他发达国家尽管有各自的考虑, 但也一致赞成美国的提案。

发展中国家对服务贸易自由化由坚决抵制转向逐步接受。发展中国家担心在国际服务贸易自由化中得不到多少利益, 甚至服务贸易自由化会导致一些重要的服务部门为发达国家企业所控制, 或是被发达国家的服务完全冲垮。但一些新兴的发展中国家和地区某些服务业已经取得了相当的优势, 这些国家希望通过谈判扩大本国优势服务的出口。同时, 发展中国家也认识到如果不积极地参与国际服务贸易谈判, 将会形成由发达国家制定服务贸易规则的局面, 自身利益将会受到更大的损害。许多发展中国家基于以上考量或迫于发达国家的压力, 也先后表示愿意参加服务贸易谈判。因此, 国际服务贸易问题最终还是被列入了 1986 年 9 月开始的“乌拉圭回合”的贸易谈判中。

“乌拉圭回合”谈判正式开始之后, 各成员方就服务贸易问题展开了广泛的讨论。由于服务贸易的特殊性, 因而谈判远比前几轮关于国际商品贸易的谈判更为艰难, 争论更为激烈, 尤其是发展中国家和发达国家之间在服务贸易自由化的许多方面都存在严重的分歧。

发达国家由于在国际服务贸易中占有绝对优势, 因而主张积极扩大服务贸易自由化的程度; 尤其是美国, 由于在服务贸易方面有巨额的顺差, 故态度更为积极。而发展中国家总体来说对服务贸易自由化持消极态度, 它们要求充分考虑发展中国家的特殊性, 在制定服务贸易协议时给予更优惠的待遇。在自由化的领域方面, 发展中国家要求发达国家开放劳工与建筑承包市场, 允许其劳工自由进入发达国家的劳动力市场。而发达国家虽然承认发展中国家在劳动力流动方面的要求是合理的, 表示愿意在一定程度上开放本国的劳动力市场; 但作为回报, 发达国家则要求发展中国家开放其金融、通信等服务部门, 而这些部门在发展中国家经济中占有举足轻重的地位, 并且发展中国家在这些部门又远远无力和发达国家相竞争, 故发展中国家不愿意开放这些部门, 要求国际社会允许它们给予这些部门以特殊的保护。

在 1990 年 12 月的布鲁塞尔部长级会议上, 服务贸易谈判组修订了《服务贸易总协定

多边框架协议草案》文本。1991年6月28日，服务谈判组达成《关于最初承担义务谈判准则》的协议，对初步承诺的时间进行了安排。到1991年11月，大多数国家仍没有提交其承诺表。经过进一步谈判，1991年12月GATT总干事提交了一份《实施乌拉圭回合多边贸易谈判成果的最终方案（草案）》，即著名的《邓克尔方案》，形成了GATS草案。经过各方继续谈判，协议草案根据各方的要求又进行了修改。最后，各谈判方终于在1994年4月15日于摩洛哥马拉喀什正式签署了GATS，于1995年1月1日生效。

2. 《服务贸易总协定》的后续谈判

在1994年4月结束的“乌拉圭回合”谈判中，各成员方对国际服务贸易的谈判成果仅仅是初步的。从1995年1月开始，在服务贸易理事会的指导下，各成员方同意在两个方面进行服务贸易谈判：一是在多个领域改善市场准入，包括海运服务、金融服务、基础电信服务、自然人流动等领域；二是通过在保障措施、补贴和政府采购等方面的谈判，以及对国内管制约束实施解释，来完善框架协议。

1) 改善市场准入谈判

(1) 海运服务谈判。在“乌拉圭回合”谈判之后，根据《海运服务贸易谈判部长级决议》和《海运服务谈判补充决议》，海运服务谈判组成立。成员方在1994年4月至1996年6月进行了一系列谈判，其目标是就国际海运、海运辅助服务、港口设施使用、在约定期间取消限制等问题达成协议。谈判原定于1996年6月结束，但由于各成员之间分歧较大，最终未能达成协议。

(2) 金融服务谈判。“乌拉圭回合”谈判结束时，金融服务贸易的谈判尚未结束，因此该领域的谈判在WTO协定生效后继续进行。金融服务贸易又进行了两轮谈判。

第一轮谈判从“乌拉圭回合”谈判结束或不久开始到1995年7月底结束。在该轮谈判中，有43个成员方将其在“乌拉圭回合”谈判中做出的承诺进行了改进，共有82个成员方（欧盟15国为一方）提出了关于金融服务市场开放的承诺表。

第二轮谈判自1997年4月开始到1997年12月13日结束。在该轮谈判中，各成员方达成《GATS第五议定书：金融服务》，同时又有27个成员方做出关于金融服务市场开放的承诺，使得《GATS第五议定书：金融服务》影响的国家和地区扩大到102个。

(3) 基础电信服务谈判。“乌拉圭回合”谈判中，基础电信服务领域各成员方最终没能做出任何承诺。“乌拉圭回合”谈判后，关于基础电信服务的谈判得以恢复。回顾整个谈判历程，大致分为两个阶段：

第一阶段从1994年5月到1996年4月。先后有53个成员方参加了基础电信谈判小组主持的该阶段的谈判，基础电信协议文本基本达成一致，并暂时冻结各方对电信市场准入的承诺。

第二阶段从1996年6月到1997年2月15日。在该阶段，基础电信小组取代基础电信谈判小组并修改了参加谈判的规则，WTO所有成员方全部参与谈判并共同行动，达成了《GATS第四议定书：基础电信》。该协议的成员方达到72个，其电信市场约占全球电信市场的93%以上。

(4) 有关自然人流动的谈判。在“乌拉圭回合”具体义务承诺表中，作为第四种服务贸易提供模式的自然人流动主要限于两种类型：一是作为主要职员内部调动，如与东道

国商业存在相关联的管理和技术人员的流动；二是商务访问者的流动，但作为短期访问者一般不被东道国以薪金雇用。在 WTO 成立后的六个月又进行了有关自然人流动的谈判，以实现承诺的改进，便于独立的访问者在没有商业存在的前提下能够在境外工作，并于 1995 年 7 月达成了《GATS 第三议定书：自然人流动》。

2) 完善框架协议谈判

完善框架协议是 WTO 新多边贸易体制下的重要工作。GATS 规则工作组组织了服务贸易中有关紧急保障、补贴和政府采购三个领域的谈判。

(1) 服务业紧急保障问题。各方对于保障条款的确立争议颇多，具体表现在两个方面：一是关于保障措施的作用问题。持肯定态度的成员方认为制定保障条款将会激励有关各方特别是一些发展中国家成员方做出更积极、更务实的服务贸易自由化承诺。持否定态度的成员方则认为保障条款将为贸易保护主义提供契机和借口，将导致承诺的可变性和贸易政策的不可变性。二是关于保障措施的实施条件。发展中国家成员方要求对以下两种情况加以具体界定：①因履行 GATS 所规定的开放义务而导致服务进口的大量增加，结果国内有关服务提供者要求采取保障行为以补救 GATS 第 14 条规定的损害；②政府为了达到某些政策目标，采取的维护国内服务业生存的行动，即对国内服务业保持最低控制的政府行为。

(2) 服务业补贴问题。各方关于服务业补贴问题，同样聚焦两个方面，即服务业补贴的实施和约束。对于服务业补贴的实施，以美国、欧盟为代表的发达国家成员方要求取消所有对别国的服务贸易利益造成严重损害或损害威胁的补贴措施，而一些发展中国家成员方要求“维持现状”“逐步退回”。对于服务业补贴的约束，发展中国家成员方主张以较大的灵活性来使用补贴，提高其国内服务供应能力；发达国家成员方则强调服务业补贴的复杂性，特别反映在补贴的界定和补贴值的衡量方面，从而使得服务业补贴的约束问题变得极为困难。

(3) 政府采购问题。GATS 第 13 条第 1 款规定：本协议第 2 条（最惠国待遇）、第 16 条（市场准入）、第 17 条（国民待遇）的规定，不适用于作为政治目的为政府服务机构采购使用的法律、法规和规程，且购买该项服务不是为了商业转销或提供服务用作商业销售。GATS 规则工作组讨论以下问题：GATS 的现有规则（如第 3 条的透明度）如何适用于尚未具体化的政府服务采购程序；政府服务采购自由化将会产生何种影响。GATS 框架下有关政府采购的承诺可依据第 18 条“附加承担义务”的规定进行谈判。

3. “多哈回合”新一轮服务贸易谈判

根据 GATS 的规定，各成员方就服务贸易的谈判应不迟于 5 年内进行。2001 年 1 月，WTO 正式发起新一轮服务贸易谈判，对谈判目标、谈判范围、谈判方式和程序三个方面展开磋商，并于同年 3 月通过了《服务贸易谈判的准则和程序》(Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services)。“多哈回合”服务贸易谈判的内容主要包括规则制定谈判和市场准入谈判，涉及服务贸易自由化评估、发展中国家成员特殊和差别待遇等问题。



知识小卡片

《服务贸易谈判的准则和程序》

其内容包括：①谈判的目的和原则。这部分内容包括逐步自由化，提高发展中国家成员方的参与度，给予单个发展中国家成员方一定程度上的谈判弹性，对 LDCs 给予特殊考虑，

不改变 GATS 的结构和原则。②谈判范围。所有服务部门和提供模式，对 MFN 豁免情况进行谈判。③谈判的方式和程序。要价—出价双边或诸边谈判模式，对自主自由化给予奖励，对服务贸易状况进行评估，对发展中国家的小型服务提供者的需要给予一定考虑。

1) 提交要价—出价 (2002—2005 年)

《多哈部长宣言》确认了 2001 年 3 月通过的《服务贸易谈判的准则和程序》，并将服务纳入多哈发展议程的更广泛框架之中；同时为服务贸易谈判制定了具体的时间表，要求各成员方于 2002 年 6 月 30 日提交最初要价，于 2003 年 3 月 31 日提交最初出价，设想所有谈判不迟于 2005 年 1 月 1 日结束。

服务贸易特别会议主席在 2005 年 5 月报告说，基于初始和修订出价的谈判没有取得应有的进展。截至 2008 年，共提交了 71 份初始要价和 31 份修订要价（欧盟为一份）。

2005 年 12 月，WTO 第四届部长宣言重申了服务谈判的主要原则和目标，并呼吁成员方根据该宣言及其附件 C 所列的目标、方法和时间表加强谈判，以期扩大承诺部门的覆盖范围。《多哈部长宣言》还规定，不期望最不发达国家在多哈回合中做出新的承诺。

2) 诸边谈判 (2006—2008 年)

要价—出价谈判也可以在诸边谈判的基础上进行，2006 年初根据涉及具体贸易部门的 22 项集体请求进行了两轮诸边谈判。诸边谈判及其他双边会议的结果预计将反映在第二轮修订提议中。但多哈发展议程下的所有谈判由于农业和非农业市场准入陷入僵局，该谈判被暂停。

服务贸易理事会特别会议于 2008 年 5 月 26 日发表了服务业谈判报告，对谈判进展予以总结并指出服务业谈判所必需的要素。报告随附服务协议草案，希望在经成员方进一步讨论后通过。

3) 2008 年后的讨论

在 2008 年 7 月未能完成农业和非农业市场准入模式之后，服务业谈判进展有限。2011 年 4 月，服务贸易理事会主席向贸易谈判委员会提交了一份关于服务贸易谈判在以下四个领域取得的成就和目标：市场准入、国内法规、GATS 规则、最不发达国家特殊待遇模式。

在 2017 年 12 月的布宜诺斯艾利斯会议上，由 59 个世界贸易组织成员组成的集团发表了关于服务业国内监管的联合声明。签署国重申致力于推动关于国内法规的谈判，并争取在第十二届部长级会议之前完成纪律谈判。

自布宜诺斯艾利斯会议以来，服务贸易理事会特别会议的议题便集中于成员方就市场准入问题的探索性讨论上。成员方于 2019 年 4 月就旅游服务、于 2019 年 9 月就环境服务交换了意见。

2021 年 12 月，世界贸易组织 67 个成员方共同发表了《关于完成服务贸易国内规制谈判的宣言》，确认服务贸易国内规制联合声明倡议谈判顺利完成，宣布达成《服务贸易国内规制参考文件》。此次谈判取得如下成果：在总则部分，规则体现发展导向，规定给予发展中国家成员方最长 7 年的实施过渡期；规则还强调了参加方的监管权力，明确了各方有权对其境内服务提供进行管理和制定新法规等。在具体规则要求部分，提出了服务贸易相关措施应符合客观和透明的标准、程序公正与合理要求，且不在男女间构成性别歧视

等。在金融服务规则方面，考虑到金融服务的特殊性，为金融相关的许可、资质的申请与审批提供了适度的灵活监管空间。

3.1.2 《服务贸易总协定》的框架和主要内容

作为多边贸易体制下服务贸易谈判的成果，广义的《服务贸易总协定》框架由五大部分组成（见表 3-1）：第一部分是正文；第二部分是附件；第三部分是 WTO 成员方具体义务承诺表；第四部分是“乌拉圭回合”部长级会议决定；第五部分是 1994 年后 GATS 议定书。GATS 主要内容包括正文、附件和 WTO 成员方具体义务承诺表。

表 3-1 广义的《服务贸易总协定》框架

第一部分：正文		
序言		
第 1 部分为内容及适用范围	第 2 部分为一般责任与纪律	第 3 部分为具体承诺
第 4 部分为逐步自由化	第 5 部分为机构条款	第 6 部分为最后条款
第二部分：附件		
第 2 条（最惠国待遇）豁免的附件	提供服务的自然人流动的附件	空运服务的附件
金融服务的附件	金融服务的附件二	海运服务的附件
电信服务的附件	基础电信服务的附件	
第三部分：WTO 成员方具体义务承诺表		
第四部分：“乌拉圭回合”部长级会议决定		
GATS 机构安排的决定	GATS 争端处理的决定	服务贸易与环境的决定
自然人流动谈判的决定	金融服务的决定	海运服务谈判的决定
基础电信谈判的决定	专家服务的决定	
第五部分：1994 年后 GATS 议定书		
GATS 第二议定书：金融服务	GATS 第三议定书：自然人流动	GATS 第四议定书：基础电信
GATS 第五议定书：金融服务		

1. 正文

《服务贸易总协定》正文包括 6 个部分 29 个条款，明确了多边贸易体制下服务贸易的各项原则，以及适用于所有成员方的基本权利和义务，具体内容概括如下。

1) 最惠国待遇原则

GATS 第 2 条规定，任何成员给予其他国家的服务和提供者待遇，应立即并无条件地给予所有的协定成员。这就是著名的最惠国待遇（Most-Favoured-Nation Treatment, MFN）原则。它原本是 GATT 的基本原则之一，现沿用于 GATS 中。但不同的是，在 GATT 中，该待遇仅给予商品，不给予商品的提供者；而在 GATS 中，MFN 原则不仅适用于服务，同样适用于服务的提供者。另一个重要的不同是，在 GATT 中，MFN 原则为承诺义务，而不像在 GATS 中为一般义务。

2) 国民待遇原则

GATS 第 17 条第 1 款规定，根据本协定其他有关条款的规定并从一个适当的时间开始，在相同的环境下，任何成员给予其他成员的服务及服务提供者在所有法律规章、行政

管理、决定等方面的待遇应不低于其给予本国服务及服务提供者的待遇。这就是所谓的国民待遇（National Treatment）原则。该条款要求各成员的政府对其他成员的服务及服务提供者不采取任何歧视措施，但也不给予任何优惠，而是给予同本国服务和提供者平等的待遇。国民待遇原则同最惠国待遇原则一样，也是 GATT 的基本原则之一。



知识小卡片

GATS 与 GATT 中的国民待遇的不同

①GATS 中的国民待遇原则是承诺义务，而 GATT 中的国民待遇原则为一般义务，这与最惠国待遇原则的情形正好相反。②同最惠国待遇原则一样，GATS 中的国民待遇原则既适用于服务本身，也适用于服务的提供者；而 GATT 中的国民待遇原则仅适用于所交易的商品，而不适用于商品的提供者。③GATS 中的国民待遇原则注重的是政府政策的实际实施效果，而 GATT 中的国民待遇原则只考虑形式上是否存在对外国商品的歧视。造成这一差异的主要原因是相对于商品贸易而言，服务贸易更为复杂。由于外国服务和提供者同本国服务和提供者相比具有不同的特点，因而同样的服务政策对于二者所造成的影响可能会有很大的不同，从而导致对外国服务和提供者实际上的不公平待遇。

3) 透明度原则

GATS 第 3 条规定，除非在紧急情况下，成员各方必须将影响其国际服务贸易的所有有关法律、法规、行政命令，以及所有其他的决定、规则、习惯做法，无论是由中央政府或地方政府做出的，还是由非政府的但有权制定规章的机构做出的，都应最晚在它们生效之前予以公布。任何成员也必须公布其签字参加的所有有关的或影响服务贸易的其他国际条约。协定第 5 条（经济一体化）也规定，任何成员若参与了某项区域性的但可能影响服务贸易的合作协议，都应立即通知本协定的全体成员，使它们能够了解该地区性协议的内容；并在协议的内容有重大的修改时，也应立即通知全体成员。

4) 经济一体化原则

GATS 第 5 条规定，本协定不反对部分成员之间就服务贸易的更高水平的自由化进行合作并订立区域性协议，只要这种区域合作协议不造成对本协定其他成员的服务及服务提供者的新障碍或加深已有障碍。如果其他成员认为该区域协议的签订对其根据本协定应享有的权益造成了不利影响，该成员可根据有关的程序向 WTO 提出申诉。

5) 发展中国家的特别待遇原则

GATS 的许多条款都充分考虑了发展中国家的特殊情况，给予了它们更为宽松的待遇。这是 GATS 重视发展中国家要求的反映。GATS 第 4 条有三层含义：第一，有关成员应做出具体承诺以促进发展中国家国内服务能力、效率和竞争性的增强，促进其对技术有关信息的获取，增加产品在市场准入方面的自由度。第二，发达国家应在 GATS 生效后 2 年内建立“联系点”，以使发展中国家的服务提供者更易获取有关服务供给的商业和技术方面的信息，有关登记、认可和获取专业认证方面的信息，以及服务技术的供给方面的信息。第三，对最不发达国家予以特殊优惠，准许这些国家不必做出具体的开放服务市场方面的承诺，直到其国内服务业具有竞争力。

基于此目的，GATS 的多项条款都列有对发展中国家的特殊规定。例如，发展中国家之间可以订立优惠性的区域合作协议（第 5 条第 3 款），可以为解决国际收支问题面对服务贸易采取某些特别的发达国家不能采取的限制性措施（第 12 条第 1 款），可以对本国服务业提供更多的政府补贴。在服务贸易自由化的进程安排方面，GATS 对发展中国家也留有更大的余地。比如，GATS 第 19 条第 2 款规定，应允许个别发展中国家少开放一些服务领域，或放宽较少类型的服务贸易，并在服务贸易自由化的时间进程安排方面给予更大的灵活性。GATS 第 19 条第 3 款又规定，在今后的国际服务贸易诸边谈判中，其所拟谈判协议提纲也应考虑发展中国家在履行协议上的困难。GATS 的补充规定中也规定，在本协定的谈判过程中，应考虑各成员不同的发展水平和经济贸易的不同状况，对个别发展中国家承担的义务给予适当照顾，对某些与发展中国家利益密切相关的问题应进行磋商。

6) 关于影响国际服务贸易的歧视性措施规定

GATS 对一些主要的影响国际服务贸易的政府措施做了具体规定。这些规定主要包括：

(1) 支付和转移。禁止各成员通过外汇管制措施来限制国际服务贸易（第 11 条），但并不反对成员出于平衡国际收支的目的而对服务贸易导致的外汇收支采取临时性限制措施，不过此种限制措施的制定与实施应取得 GATT 和国际货币基金组织的认可和合作（第 12 条）。

(2) 政府采购。GATS 的最惠国待遇原则和国民待遇原则不适用于各成员现有的政府采购法律和规定，但要求各成员应努力尽早使 GATS 的规定能适用于政府服务（第 13 条）。

(3) 补贴。某些情况下，政府补贴可能会扭曲国际服务贸易的正常进行。各成员对其提供给国内服务业的补贴及此种补贴直接或间接地对服务贸易可能带来的影响应及时通知所有其他成员。当一成员认为另一成员提供的补贴损害了自己的利益时，可以要求与另一成员进行磋商，另一成员对此应给予善意的考虑。协定还要求各成员举行谈判并拟定一份有关补贴的多边协议（第 15 条）。

7) 国内规定

GATS 第 6 条规定，各成员有权根据本国经济政策目标的需要，自行制定有关国内服务业的政策、规定、标准或限定条件，并要求外国服务和提供者遵守，只要这些政策、规定、标准或限定条件不违反本协定的有关规定，不违背该成员在 GATS 的谈判过程中所做的各项具体承诺，也不会导致对外国服务及服务提供者实际上的歧视。成员之间还可以就相互承认对方关于服务的规定和标准（如职业资格、学历等）签订双边或多边协议。

8) 市场准入和逐步自由化原则

GATS 规定，任何成员均应根据本协议的精神与其他成员举行双边谈判，并在此基础上拟定市场准入的具体承诺开价单及其实施的时间计划表。任何成员在与其他成员的双边谈判结束后，均应按开价单中所列计划时间表按期履行其承诺的义务（第 20 条），并不得在实施后改变原来的做法或采用新的做法使其他成员不能享受根据承诺开价单的规定可以享受的权利。GATS 还规定，成员应在协议签字后继续就服务贸易自由化问题定期举行新的诸边谈判，以进一步减少服务贸易自由化的政策障碍（第 19 条）。