



WTO 参考书系

本书系为上海对外贸易学院国际贸易重点学科资助研究项目
由世界贸易组织上海研究中心提供资料

W T O 基础电信协议： 规范与承诺

沈大勇 王火灿 编著



黄山书社

WTO参考书系

W T O

基础电信协议：

规范与承诺

沈大勇 王火灿 编著

黄山书社

图书在版编目(CIP)数据

WTO 基础电信协议:规范与承诺/沈大勇,王火灿编著. - 合肥:
黄山书社,2000.5

ISBN 7-80630-514-9

I.W… II.①沈…②王… III.世界贸易组织-电信-贸易
协定 IV.F744

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 24459 号

WTO 参考书系

WTO 基础电信协议:规范与承诺

沈大勇 王火灿 编著

责任编辑 左克诚 装帧设计 宋文岚

黄山书社出版发行

(合肥市金寨路 381 号)

新华书店经销 安徽新华印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:5.75 字数:124 千

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

印数:0001-4000 册

ISBN 7-80630-514-9/F·4

全六册定价:60.00 元(本册定价:9.00 元)

总 序

上海对外贸易学院院长 王新奎

加入 WTO 是我国在全球经济加速一体化的大背景下,进一步推进改革开放的内在要求,也是我国社会主义市场经济体系发展和综合经济实力增强的具体表现。

加入 WTO,是挑战也是机遇,社会各界迫切需要对以 WTO 为代表的全球多边贸易体制有基本的了解。但由于 WTO 是一个涉及面相当广泛、结构相当复杂、专业性相当强的全球多边贸易规则,故对一般非专业人员来说,掌握其内容存在一定困难。为此,上海对外贸易学院组织本校专家编写了这套 WTO 参考书系,以供干部和一般专业人员了解 WTO 之用,并作为大学涉外经贸本科专业的基本教学参考书。

本参考书系重点反映世界贸易组织建立以来与我国关系密切的全球多边贸易体制的最新发展,包括反倾销协议、与贸易有关的知识产权协议、与贸易有关的投资措施协议、基础电信协议、金融服务协议和农产品协议等六个分册。

我认为,面对加入 WTO 的挑战和机遇,目前当务之急是要对 WTO 的具体协议条文有整体和精确的理解。如果对 WTO 的具体协议条文仅有泛泛而局部的了解,便去作种种所谓的利弊分析,那无异于缘木求鱼。为此,本参考书系的编写方针为:直接反映 WTO 有关协议的基本内容,避免作过多的学术探讨性泛论;帮助读者正确理解 WTO 协议的精神,对有关内容作必要的专业性解释;为读者提供必要的阅读指导,使读者可能对其感兴趣的领域作进一步的了解。

上海对外贸易学院是一所有 40 年历史的专门培养涉外经贸高级人才的高等院校。自 1986 年以来,以我校专家教授为骨干组建成立的世界贸易组织上海研究中心,是我国最早启动的 WTO 研究基地之一。目前,我校设有 WTO 中国资料中心,并出版专业性杂志《世界贸易组织动态与研究》。本参考书系为上海市国际贸易重点学科资助研究项目中期成果的一部分;该项目的研究方向是探索建立一个面向政府和企业的 WTO 实务信息跟踪系统。我相信,本参考书系的出版将有助于推动我国有关 WTO 的研究向实务性和可操作性的方向发展。

2000 年 5 月于上海

目 录

总 序	王新奎
第一章 基础电信概述	(1)
一、基础电信的界定及其分类	(1)
二、《服务贸易总协定》的相关分析	(2)
三、世界贸易组织基础电信谈判	(7)
四、《基础电信协议》与服务贸易自由化	(13)
第二章 《基础电信协议》规则与承诺	(19)
一、《基础电信协议》规则	(19)
(一) GATS 主要原则的适用	(19)
(二) 基础电信谈判有关文件的分析	(25)
二、《基础电信协议》承诺	(31)
(一) 《基础电信协议》承诺总体情况	(31)
(二) WTO 主要成员基础电信承诺概述	(46)
(三) WTO 主要成员基础电信承诺表及第二条 豁免清单	(63)
第三章 世界电信服务贸易发展与自由化趋势展望	(89)
一、WTO 电信服务自由化的实施与未来展望	(89)
(一) 各成员对《基础电信协议》的执行与适应性 调整	(89)

(二) 电子商务与基础电信	(111)
(三) 世界电信服务未来自由化展望	(116)
二、世界电信服务贸易发展现状	(118)
(一) 世界电信市场规模与发展潜力	(118)
(二) 世界主要国家电信市场发展现状与潜力	(126)
三、世界电信服务贸易发展前瞻	(135)
(一) 电信服务发展新特征	(135)
(二) 世界电信业:挑战与机遇	(143)

附 录

一、服务贸易总协定电信附件	(151)
二、乌拉圭回合关于基础电信谈判的部长决议	(157)
三、服务贸易总协定第四议定书	(159)
四、关于基础电信承诺的决议	(161)
五、基础电信工作组报告及其附件	(163)
六、关于电信管理准则的参考文件	(168)
主要参考资料	(172)
本书所用主要电信词汇及缩略语英汉对照表	(173)
后 记	(177)

第一章 基础电信概述

一、基础电信的界定及其分类

基础电信(Basic Telecommunication)是电信传输网络和服务的简称,它与增值电信一起构成完整意义上的电信服务。根据世界贸易组织关于全球服务行业具体划分的标准,电信服务部门是现代通信行业的三大支柱之一,而其余两个则分别为视听服务部门和邮政服务部门。进入 90 年代后,国民经济信息化和世界经济全球化的发展历程一再表明,电信服务不仅是当代经济整体运行的重要基础与关键领域,而且在新型服务产业中具有比较特殊的战略地位。

基础电信的服务项目主要分为:语音电话业务;分组交换数据传输业务;电路交换数据传输业务;电传业务;电报业务;传真业务;可销售或租赁的私人专线业务;卫星通信业务;其他业务(包括移动电话、移动数据、寻呼设备、同步移动的通信卫星、关口地面站、电视会议、集群无线系统等项业务)。而基础电信的经营范围则主要分为:本地电信服务、长途电信服务、国际电信服务;以有线为基础的电信服务(所有类型的有线业务,通常也指固定设施的无线部分)、以无线为基础的电信服务(所有类型的无线业务,包括通信卫星);公用电信服务、非公用电

信服务(如闭合用户群);以设施为基础的电信服务、以非设施为基础的电信服务(如转租或转售)等。

二、《服务贸易总协定》的相关分析

1994年4月15日在摩洛哥马拉喀什,125个缔约方的部长正式签署了乌拉圭回合一揽子协议的最后法律文件,标志着《服务贸易总协定》的诞生,并将与世界贸易组织一起同时生效。就法理的完整性而言,《服务贸易总协定》包括两大部分,一是法律文本,即协议条款本身和制定具体规则的若干附件;二是承诺清单,即各缔约方市场准入的承诺表和最惠国待遇的例外名单。作为多边贸易谈判的重要成果之一,《服务贸易总协定》不仅扩大了全球贸易体制的涵盖领域和管辖范围,而且事实上已成为系统规范国际服务贸易的一部根本大法,因此,具有里程碑式的重大影响和深远意义。

《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services 通常缩写为 GATS)除序言外,其正文由 6 大部分共计 29 项条款所构成。第一部分为“范围和定义”,主要是界定服务贸易的适用范围及其活动方式;第二部分为“一般义务和纪律”,主要是确立服务贸易应该共同遵循的基本规则;第三部分为“具体承诺”,主要是规定市场准入和国民待遇这两项必须通过谈判减让的实质性内容;第四部分为“逐步自由化”,主要是安排具体承诺谈判的进程以及承诺表的制订和修改;第五部分为“机构条款”,主要是涉及磋商和争端解决机制、服务贸易理事会和技术合作等事项;第六部分为“最后条款”,主要是给出缔约方拒绝给予利益的各种情形以及若干重要概念的定义。尽管协议

条款本身的若干概念甚至语言,都直接来源于《关税与贸易总协定》,但是国际服务贸易毕竟不同于传统的货物贸易,因此《服务贸易总协定》若干因袭的概念语言,在某种程度上又有着自身特殊的内涵。现就其中的条款规定,择要简述如下。

1、最惠国待遇。

条款规定“在本协定项下的任何措施方面,各成员应立即和无条件地给予任何其他成员的服务和服务提供者以不低于其给予任何其他国家相同的服务和服务提供者的待遇”。众所周知,最惠国待遇是《关税与贸易总协定》一贯坚持倡导的基本原则,原先只要给予货物本身,而现在则必须同时给予服务和提供者,这与其说是一种惯例的沿用毋宁说是一种体制的革新。或许是基于同样的理由,因为不能只对服务接受国规定条件,还必须对服务提供者规定条件,从而导致另一个比较显著的变化,即最惠国待遇原本为承诺义务,而如今在《服务贸易总协定》中则被改造为一般义务。也就是说,如果一成员无法取消背离上述规定的措施,则可以申请最惠国待遇的例外,但必须符合 GATS 豁免附件的相关条件。

2、透明度。

条款规定“除非在紧急情况下,各成员应迅速并最迟于其生效之时,公布所有普遍适用的有关或影响本协定实施的措施。一成员为签字方的涉及或影响服务贸易的国际协定也应予以公布”。这种对法律、规章、政令和惯例的透明度要求,如果说,就主要针对关税管理的货物贸易而言,它还不是十分紧迫的话,那么,就对于没有任何边境措施只能依靠立法实施规范管理的服务贸易而言,它可就是性命攸关的事情了。因此序言开宗明义,将透明度要求和逐步自由化进程并列为扩大世界

服务贸易的两项基本条件。

3、发展中国家的逐步参与。

条款规定各成员应通过谈判达成具体承诺的方式来促进发展中国家逐步地参与世界贸易,具体承诺应该包括“加强其国内服务能力、效率和竞争力,特别是通过在商业基础上获得技术;改善其对销售渠道和信息网络的利用;在其具有出口利益的部门及提供方式上实现市场准入的自由化”。条款还规定发达国家应建立旨在帮助发展中国家获得有关服务技术和市场信息的咨询联络点。这一反映发展中国家根本利益的重要规则,作为多边纪律能得到国际社会的首肯是意义深远的。

4、国内法规。

条款规定“在已作出具体承诺的部门,各成员应确保所有普遍适用的影响服务贸易的措施,以合理、客观和公正的方式予以实施”。一方面,它赋予缔约方行使制定各种新的法规以符合其国内政策目标的权利,事实上这种法规业已成为规范和管理境内服务贸易活动最为通行的有效手段,而另一方面,则同时要求其缔约方承担相应的义务,就是避免使这种法规对正常的国际服务贸易构成不必要的贸易壁垒和障碍,尤其是司法程序、申请许可和资格认定。

5、市场准入。

条款规定“在服务提供方式的市场准入方面,每个成员给予其他任何成员的服务和服务提供者的待遇,不得低于其承诺表中所同意和明确的规定、限制和条件”。也就是说,在市场准入的环节和步骤上,各缔约方必须严格按照承诺表达成的规定条件来具体实施。因此条款还明文规定,各缔约方在其承诺的

市场准入的部门中,不得采取下列措施:无论是以数量配额、垄断和专营服务提供者的方式,还是以要求经济需求测试的方式,限制服务提供者的数量;以数量配额或要求经济需求测试的方式,限制服务交易或资产的总值;以配额或要求经济需求测试的方式,限制服务业务或产出的总量;以数量配额或要求经济需求测试的方式,限制特定服务部门可雇或受雇自然人的总数;对服务提供者法律实体形式的限制;对外国持股比例或外国投资总额的限制。

6、国民待遇。

条款规定“在列入其承诺表的部门中,在遵照其中所列条件和资格的前提下,每个成员在所有影响服务提供的措施方面,给予任何其他成员的服务和服务提供者的待遇,不得低于其给予本国相同服务和服务提供者的待遇”。必须强调指出的是,这一重要原则和《关税与贸易总协定》的相关规定有很大的不同,服务贸易领域的国民待遇并不拘泥于形式上的相同,而是十分关注政策的实际执行效果。也就是说,尽管某项措施存在着形式上的不一致,但是只要未曾改变双方同等的竞争条件,则照样体现国民待遇。相反,如果某项形式上相同的措施,但只要对外国的服务和服务提供者构成事实上的歧视,那么仍然是与国民待遇的原则相违背的。

《服务贸易总协定》在法律结构上,具有一个十分显著的体制特征,就是将承诺义务与一般义务加以严格区别,这无疑是由其独特的规范对象的性质所决定的。如果说,一般义务具有多边指导意义,从而构成各缔约方诸多权利和义务的基础,那么,承诺义务则是构成服务行业具体开放的前提条件和核心所在,因为市场准入谈判实际上制约着缔约方是否开放其国内服

务领域,而国民待遇承诺则制约着缔约方如何开放其境内服务市场。因而它不仅始终追求权利和义务的平衡,同时还规定两者必要的豁免和例外。人们有理由相信,作为一个全新的多边贸易体系,《服务贸易总协定》将对统一规范的全球服务贸易产生无法估量的影响。

首先,在总结和借鉴《关税与贸易总协定》长期实践经验的基础上,初步形成了制定规则、组织谈判、解决争端三位一体的多边贸易体系。《服务贸易总协定》以国际公法的权威形式,建立起一整套管理全球服务贸易的原则框架,对特定服务部门的开放承诺谈判作出体制上的安排,并且依靠磋商制度和争端解决程序来分别处理实施过程中的各种问题。而以前的各国服务贸易政策,则主要是通过双边、区域和行业的方式来进行协调的,实践表明它既不能适应服务贸易在全球扩张的现实,也从客观上阻碍着世界服务贸易流量的增长。因此,尽管其本身还面临着各种严峻的挑战,但是《服务贸易总协定》所提供的这种切实有效的运行机制,势必极大地改善世界贸易组织的经济协调功能,进而为全球服务贸易开辟广阔的发展前景。

其次,为顺应各国经济发展的时代潮流而积极推动国际服务贸易自由化的进程,以促进国民生产在世界范围内的分工协作和要素流动。由于全球服务贸易的发展与世界产业结构的调整和演变有着内在的相关性,可以预期,随着要素自由流动障碍的逐渐消除,一方面,无论是新型的服务领域还是传统的服务项目,都将获得不同程度的高速增长;而另一方面,服务的可贸易性又大多取决于货物生产的要素投入,因此服务贸易的深入拓展将导致货物贸易的持续增长。与此同时,由世界经济全球化所产生的贸易创造和贸易转移及其扩大效应,将使现行

的国际分工体系得以深化,在资源优化配置的基础上实现比较利益,并且进一步地刺激国际间的直接投资和资本扩张,呈现一种新的服务贸易与货物贸易良性互动的增长格局。

最后,这种先导性的贸易自由化在加快全球经济一体化步伐的同时,极有可能成为加剧国际社会日益严重的非均衡性增长的直接诱因。尽管《服务贸易总协定》作为一项双方妥协的产物,确实兼顾了发达国家和发展中国家的利益平衡,但实际上对两者的意味是各不相同的。发达国家不仅表现出国民经济服务化的演变趋向,而且扩大服务出口,要么是其巩固金融地位的关键手段,要么是其弥补贸易逆差的重要途径,或者兼而有之。与此相反,发展中国家通过逐步开放服务市场,既要有利于提升产业层次和增加就业渠道,更要为其成功实施跨越式发展的赶超战略提供现实的契机。如果说传统的货物出口是带动国民经济增长的引擎,那么在现代产业结构中主要体现高新技术优势的服务出口,则是带动国民经济整体增长的一架新的功率更强的引擎。

三、世界贸易组织基础电信谈判

早在乌拉圭回合的中期审评阶段,服务贸易谈判工作组就对六个特定服务部门,它们是电信业、建筑业、运输业、旅游业、金融业和专家服务业,分别举行验证谈判,以检验服务贸易框架的概念、原则、规则的适用性,结论是肯定的。而多边框架协议附件的谈判则在此基础上正式展开,并且将这些服务行业扩大到八个,新增加的两个是劳工流动部门和视听服务部门,以期结合上述部门的特点,制定更为详尽的实施服务贸易框架

协议的具体条款。

毫无疑问,服务贸易框架协议的最终达成,将对国际服务贸易的长足发展,特别是其跨世纪的极具雄心的自由化进程,产生深远的历史影响。但是无论如何,它本身仅是一项原则协定,也就是说如果缺乏具有法律约束力的具体承诺,服务贸易框架协议势必形同虚设。由于谈判各方的立场相距甚远,而具体部门的众多议题,则又必须取得权益基本平衡的实质性成果,因此,服务贸易的后续谈判可谓任重道远。到乌拉圭回合谈判结束时,已有 106 个缔约方提交了各自的初步承诺表,几乎涉及所有的服务部门,然而共同感兴趣的谈判领域却为数极少。为此部长级会议决定,继续就金融服务、基础电信服务、海运服务、自然人流动和专业服务等部门进行谈判,此外还就补贴、政府采购、保障措施等相关问题组织谈判。但与服务贸易框架协议谈判不同的是,这些服务部门的具体承诺谈判则往往举步维艰而进展缓慢,即使某些领域达成具体协议,其谈判过程也是一波三折。

1994 年 5 月,基础电信谈判开始正式启动,先后共有 55 个世贸组织成员(欧盟 15 国单独作为一方)参与谈判,它们占到国际电信市场 93% 的份额。谈判旨在开放年收入达 5000 亿美元的全球基础电信市场,其根本目标是不仅要扩大国际电信市场的竞争,而且要制定统一的竞争规则,以保证各国相关政策的透明度和防止不公平竞争行为。如果说金融是国民经济的命脉,那么电信就是信息社会的中枢神经系统,无论是作为特定服务部门本身,还是作为货物贸易与服务贸易的技术手段,电信的重要性和特殊性都是一致公认的。然而与金融服务谈判不同的是,发达国家在这一领域普遍注重市场准入的谈判,

并不怎么在乎国民待遇问题,原因在于它们可以凭借自身拥有的技术优势,利用现存的信息传输网络便能即刻提供增值电信服务。发展中国家则坚持认为,电信服务是当代社会所必需的,同意通过谈判单独达成一项电信协议,但必须将电信部门本身与使用电信的其他服务部门严格加以区分,与此同时更需要解决是否能够获得有关技术、信息、资金援助以及基础设施等诸多问题。服务贸易框架协议的《电信附件》,因此承认电信服务部门的特性,尤其是作为国民经济的一个独特部门和作为其他经济活动的基本传递手段这种双重角色,尽管基础电信服务与增值电信服务究竟如何区别,一时还难以确定。正是针对这一问题,部长级会议决定谈判应在自愿的基础上进行,以期在《服务贸易总协定》的框架内,实现电信传输网络和服务的逐步自由化。部长会议强调在不影响结果的前提下,谈判在范围上应全面,不预先排除任何基础电信,同时还决定成立基础电信谈判组来执行这一使命。基础电信的具体承诺,无疑受到电信技术与法规体制这两大因素的严重制约,一方面,技术的进步正在迅速地创造出提供电信服务的各种崭新手段,并且要求及时掌握这一高新科技领域的发展脉络和最新动向,而另一方面,电信服务部门在绝大多数情况下是由国家垄断经营或者是由国家特许专营的,一旦引入竞争机制则势必面临着如何依法规范管理的棘手问题。

尽管存在着上述困难,但整个基础电信谈判过程的具体进展,相形之下却比较顺利。这不得不归功于世界贸易组织所精心安排的政治推动。1995年10月,各国电信部长的高级会晤和“'95国际电信博览会”如期在日内瓦成功举行。谈判各方一致认为,为了确保开放基础电信市场所带来的利益能为更多

的国家所分享,开放市场的行动进程必须牢牢地建立在多国参与的原则基础之上,以保证谈判结果对于各方利益的平衡。基础电信谈判组则就大量的技术性问题,其中大多还牵涉到法规措施以及如何分别处理等难点,进行了广泛深入的讨论,在此基础上初步拟定协议的法律文本,并且建议加速谈判进程,以实现各方共同参与作出市场准入高质量承诺的理想目标。众所周知,市场准入涉及到究竟如何开放本国电信市场的根本问题,而国民待遇则面临如何对待外国电信服务产品与外国电信服务企业的重大抉择,实际上这才是基础电信谈判的核心所在,因而也是谈判各方激烈争论的焦点。然而就在原定的谈判最后期限(1996年4月30日),美国却再一次故伎重演,声称要撤回其在卫星通信领域的开放承诺,特别是对多数成员要求限制跨国电信服务的做法感到不满,因此,拒绝立即达成协议。为挽救已有的谈判成果,世贸组织总干事鲁杰罗出面斡旋,在各方的紧急磋商和妥协下,又经过半年多的讨价还价,终于在1997年2月15日达成了全球电信自由化协议,即《基础电信协议》(Basic Telecommunication Agreement),其正式名称为《服务贸易总协定第四议定书》。这无疑为世界电信服务贸易的跨世纪发展,奠定了一个多边框架的现实基础。无独有偶,由于世界贸易组织新加坡部长级会议的积极推动,仅仅时隔两个月,一项与电信服务密切相关的《信息技术协议》,在谈判各方的共同努力下也大功告成。这不仅意味着信息技术产品在全球市场的竞争将更趋激烈,而且还反映出国际电信领域的自由化进程同样在加快拓展步伐。

对于发展中国家来说,目前在世界范围内迅速崛起的新型服务产业,不仅意味着能够充分利用和发挥自身潜在的比较优