

试论国际海运服务贸易与我国的参与

张
圣
翠

海运服务业作为世界贸易组织(WTO)服务贸易总协定(GATS)所规范的一个重要服务行业,受到世界各国的普遍关注。由于在该行业实现服务贸易自由化的复杂性,所以在乌拉圭回合服务贸易谈判中,它和金融、电信等服务业一起,留待各成员方继续谈判,以达成正式协议。

我国作为一个海运服务大国,已连续4年成为联合国国际海事组织8个A类理事国之一,海运服务在我国对外贸易和经济发展中起着重要作用。而且我国正在谈判加入WTO,并在GATS上签了字。因此,探讨国际海运服务贸易与我国的参与问题,对促进我国服务贸易的开展及国家的对外开放和发展外向型经济具有重要的意义。

一、国际海运服务贸易内涵

按照乌拉圭回合服务贸易总协定的规定,国际服务贸易有四种形式:过境交付、消费者移动、商业存在和人员流动。^①按这样的界定,国际海运服务中的租船服务、代理服务、海员雇佣服务、在境外设立船运服务及代理机构、“方便旗”制度(船在境外注册、挂外国旗)班轮服务的市场准入等,均是国际海运服务贸易所讨论的范畴。而在乌拉圭回合《关于海运服务谈判的决议》中,更进一步明确国际海运服务贸易谈判主要涉及三个方面的内容:(1)国际航运;(2)辅助性服务;(3)港口设施的进入和利用。要求谈判各方在GATS的框架内和自愿的基础上,就上述内容在一规定的时间内,谈判逐步取消各种限制。^②

二、国际海运服务政策

传统上,国际海运服务市场被分成两类,即定期班轮运输服务(Liner Shipping)和不定期船舶货运服务(Tramp Shipping或称 Bulk Shipping)。现有的国际海运服务政策主要是针对该两类服务而展开的。其中具有代表性意义的是《联合国班轮协会行为准则公约》、欧盟的共同海运政策及美国的海运政策。

① 参见江林、王玉平《关贸总协定法律体系运用指南》第330页,华东师大出版社1993.12版

② 参见汪尧田主编《乌拉圭回合多边贸易谈判成果》第四十三章《关于海运服务谈判决议》,第291页,复旦大学出版社1995年版

1. 联合国班轮协会行为准则公约(The United Nations Convention On A Code For Liner Conferences)

该公约于1974年由联合国贸发会(UNCTAD)组织制订,正式生效于1983年10月9日,其主要条款包括:

(1) 任何在本国登记的船只的班轮公司,有权成为任何服务于该国贸易航线上的所有班轮协会的成员(第1章第1条)。

(2) 每个贸易伙伴应有同等权利分享协会之间的运量(吨)份额,第三国也有权占有重要的份额,如20%。按照这样的精神,在两国之间的贸易协会可按40:40:20的比例分配服务市场份额,即40%的运量(吨)配额分别留给双向运输的每个国家,而20%分配给第三国的过境贸易服务运输者(第2章第1条)。受此条款影响,现在许多双边协议中都有此具体配额规定,如中国与美国,美国与巴西,美国与阿根廷等的双边航运协议中都有类似的规定。^①

(3) 从商业角度考虑,运价应定在尽可能低的水平上,并且应保证船东有合理的利润(第12章)。对于具体的运价,不应在相似情况的经营者之间造成不公平的差异。班轮协会成员应在关税中坚持严格的运价规章条款(第13章第1条)。对于非传统的出口运价,也应制度化,协会成员应提供规则和足够有效的服务供应(次数)。运价的增加应预先给以合适的通告(不少于150天),附加费包括突然或额外的成本增加或收入减少,应该是暂时现象,即保持运价稳定(第14~19章)。

(4) 公约由受影响的商业实体本身(班轮公司及其经营者)强制实施。缔约方之间的意见分歧通过谈判不能解决的,可通过“国际强制调解机制”解决(第23、24及27章)。

许多国家在接受该公约时都附有保留条件。如欧盟国家规定,该公约不适用于欧盟国家之间的航运服务贸易以及欧盟与经合组织(OECD)中的其他成员国(它们已成为公约的认可国或准备认可国)之间的海运服务贸易。美国则明确宣布反对该公约。

尽管如此,该公约还是具有重要意义。它不仅提供了在国际范围内规范班轮协会经营的法律框架,而且明显鼓励发展中国家参与国际海运服务贸易,并且通过保护性的政策规定,使发展中国家与贸易伙伴达成双边协议,或采取强制性的单边货运优惠计划,使发展中国家有效地占有世界海运市场份额。整个80年代,通过公约的实施,促进了国际海运服务市场结构的改变,发展中国家所占的货运吨位已达20%,确保了其贸易发展之需。^②更为重要的是,现在这样的原则讨论已扩展到非协会航运经营服务。

2. 欧盟的海运服务贸易政策

1986年以前,欧盟(当时的欧共体)的海运服务政策还是比较零碎的,主要以《罗马条约》第84章为基础。直到1986年,当时的欧共体才系统地确立了自己的海运服务政策目标和核心,这些主要表现在1986年12月制订的四个有关海运服务的理事会法律文件之中。其主要内容有:

^① 参见美国纽约大学L.J. White教授所著“International Trade in Ocean Shipping Services, the US and the World”, Ballinger Publishing Company, 1988. P33.

^② 参见联合国贸发会出版物UNCTAD/ITP/26第131页, Peter Faust: “Shipping Services”一文

(1) 理事会决议(86/4055/EEC)规定:共同体成员国间或与第三国间的海运服务应自由提供,成员国间现有的运输服务贸易限制应分阶段,至少于1993年1月1日前取消。与第三国船运服务贸易,由联合国班轮公约限制的,遵从公约和《布鲁塞尔一揽子文件》,直到公约规定的分阶段取消为止。对班轮运输,一般禁止新的货运配额计划,除非对共同体承运者利益保障是必不可少的。对不定期货运(一般为租船)也不例外。但对共同体成员国内的货物运输限制,则不包括在内。

(2) 理事会决议(86/4056/EEC)是对《罗马条约》有关海运服务政策的具体化。规定班轮协会可以免除反托拉斯法的义务,但这是基于该协会对非协会成员经营者进行公开贸易竞争为条件的。此外,协会必须就运价服务条件与承运者进行磋商。

(3) 理事会决议(86/4057/EEC)是关于海运服务的不公平定价问题。要求成员国采取强有力的措施,以公平处理来自第三国船东的不公平运价问题。在采取措施之前,应首先说明实现公平运价的条件,同时提供公平服务价格水平及结构。该决议制订后曾处理过共同体国家与韩国及澳大利亚船运公司之间的不公平贸易运价问题。该决议实际上是防止国际海运服务中的倾销性运价服务,这与海运服务贸易自由化谈判紧密相关。

(4) 理事会决议(86/4058/EEC)是关于海运服务贸易中保障措施问题。要求共同体成员采取协调行动程序,以对付第三国限制共同体成员自由进入其海运市场。内容包括外交的或相关的措施,涉及普通的班轮与不定期的货运服务。

总体上,欧盟的“共同海运政策”主要是为了实现以下目标:第一,保障自己成员国船只自由进入世界船运服务市场;第二,促进世界海运服务贸易市场的公平竞争;第三,提高成员国船运服务商的国际竞争力;第四,通过改善共同体海员的就业和工作条件,来促进整个共同体的社会进步。

不过在许多问题上,如船籍登记、公司税收、海员收入税、社会安全、运船遣返、培训和研究等,现有的规章制度尚不能保证实现上述目标。^①

3. 美国的海运服务政策

美国是一个有很长海岸线的国家,它具有较为完备的船运服务法规。这些法规、政策归结起来,可以分为3类:船运保护、补贴及班轮经济法规。

(1) 保护政策。美国的船运保护政策又分为国内航线和国际航线。对于国内航线,根据1920年的《商船法案》(又称《琼斯法案》)规定,所有美国国内航线(美国港口间)运输,必须由美国制造的、且在美登记的船只承担,船的所有权至少75%为美国公民拥有,船员必须全部是美国公民。作为该法的例外,经批准,外国船只可暂时在其国内航线上运行。同时,经美国海运管理局(MARAD)许可,外国公司可以租用美国船只(满足《琼斯法案》条件)短时期内在美港口从事贸易运输(定期租船)。因此,许多外国公司便借机进入美国船运市场。

对于国际航线,就从事美进出口贸易运输的船只而言,第一,船籍在美国(在美登记);第二,所有权,美国公民至少占75%;第三,船员全部是美国公民。与《琼斯法案》比较,船可以是外国制造的,但必须在美国登记,至少3年后,才能取得优惠外贸运输资格。

优惠外贸运输在美国海运服务政策中占有重要的地位。1954年的《货物优先运输法》

^① 参见UNCTAD/ITP/26第134页

(Cargo Preference Act)要求至少 50% 的贸易货物由美国私人船只运输。1986 年的该法修正案 (PL, 480) 则要求 75% 的贸易货物由本国承运。通常被运的货物为军用物资(出口)、战略储备石油(进口)、美政府对外援助物资及出口的农产品; 1934 年通过的《公共决议案》(Public Resolution), 要求所有由美进出口银行担保或信贷的贸易货物, 一律由本国船运输。经美国航运局批准, 允许有 50% 由受援国船只运输; 1904 年通过的《军事运输法》(Military Transportation Act) 则要求美国军队供应物品的航运服务全部由美国船只提供。

(2) 补贴。补贴在美国海运服务业中普遍存在, 且情况十分严重。一般补贴分为 3 类: 现金补贴、税收补贴及信贷担保。

1936 年的《商船法案》中规定了两种形式的直接现金补贴(类似于货物贸易中的生产性和经营性补贴)。第一种形式的现金补贴是建船差异补贴(CDS), 用于对商船及军用船的补贴, 以便抵消购船的高成本。1970 年前, 这样的补贴仅仅支付给购船的经营者或运输者, 1970 年的《商船法案》则将之扩展到直接支付给造船厂商, 然后厂商再以低价售予运输服务商。1980 年, 该项补贴的花费为 2.65 亿美元。1981 年, 政府宣布停止这种补贴。第二种形式的现金补贴为经营差异补贴(ODS), 这种补贴是为了弥补美国船运服务经营者之间经营成本的差异。条件是船的所有权 75% 为美国公民占有, 船员全部是美国公民。补贴的经营成本差异主要是工资成本、维修保养及保险等方面与外国的差异。1985 年, 该项补贴为 3.3 亿美元, 1986 年则为 3.57 亿美元。

税收补贴系指通过税收优惠建立资本储备金或称资本建设基金(CCF), 用于对从事外贸运船、大湖(河)和相邻口岸的国内贸易运船的经营者购买新船及其设备进行补贴。1984 年, 该项基金投资为 2.29 亿美元, 近年来有所下降。

信贷担保系根据美国 1938 年通过的对 1936 年《商船法案》的补充规定的要求而奠定的, 这种政府担保通过减少借款人的利息成本而进行补贴。根据规定, 联邦政府信贷机构应帮助造船融资。1972 年则进一步修改法案, 政府对运船提供信贷担保。被担保的船只必须为在美制造、登记和经营于国内和国际贸易航线。1985 年, 联邦信贷担保数额达 41 亿美元。

(3) 班轮经济法规。美国于 1916 年就颁布了《船运法》(Shipping Act), 主要是规范班轮经营者的行为。根据规定, 可部分免除班轮公司反托拉斯法的义务, 在国内贸易航线上, 不允许有班轮协会。允许已有的从事国际海运服务的班轮协会存在, 授权联邦海事委员会(FMC)管理这些班轮协会活动。协会成员应以共同的运价和其他统一政策经营, 禁止不公平和歧视性经营。协会应是“公开的”, 对符合条件的班轮公司应允许加入。

1984 年, 美国重新修订了《船运法》, 赋予了班轮协会更大的自由权。如在运价的制订上, 规定班轮协会和承运者能够协商、决定和制订自己的运价。同时, 新法鼓励经营者之间达成合理的服务协议或安排, 允许协会或单个的联合承运人与单个的船运经营者或其他经营组织签订服务合同, 以避免过度竞争的不利。

总体上, 美国的海运服务政策精神实质不是开放的贸易体制, 而是干预及保护主义。80 年代中期, 其实施保护主义政策的花费每年至少达 30 亿美元。^①

^① 参见美国纽约大学 L. J. White 教授所著“International Trade in Ocean Shipping Services, the Us and the World”, Ballinger Publishing Company, 1988, 第 101 页。

三、我国参与国际海运服务贸易问题

1. 我国海运服务业对外开放

按照乌拉圭回合海运服务谈判决议和《服务贸易总协定》(GATS)的规定,对外开放海运服务业是参与国际海运服务贸易的重要内容。近年来,我国对外轮开放的口岸已达107个,^①到1995年底,已与46个国家和地区签订了双边海运协定,同时批准了近300家外国船务公司设立代表处,13个外国客货运输分公司和64个中外合资船运服务企业。^②在投资政策上,我国鼓励外商对港口设施建设、经营、机械装备及其设计、制造技术等进行投资;而轮渡、公用码头、水上运输等则有条件开放。^③根据外经贸部1995第786号文规定,外国船务公司在华设立独资船务公司应在互惠基础上,设立代表处满3年,其班轮至少每月挂靠公司所在城市港口一次,注册资本不低于100万美元。允许服务的范围为:为其母公司自己拥有和经营的船舶提供揽货、签发母公司提单、结算运费和签订服务合同服务。

由此可见,我国对外开放海运服务业已有一定的层次和深度。随着我国外向型经济的发展及对外贸易迅速增加,进一步对外开放船运服务业,既可满足我国对外贸易运输需要,也便于我们这样的海运大国参与国际海运服务贸易竞争。目前在对外开放海运服务业过程中,应该注意以下几个问题:

(1) 坚持有条件的最惠国待遇原则。我国作为一个海运服务大国,海运服务的双重利益(外贸运输及取得海运服务商业利益)对我国都很重要。所以在对外开放过程中要坚持货物贸易与运输贸易利益的平衡。对外开放承诺,应建立在互惠的基础上,即坚持有条件最惠国待遇。只有那些对我国海运公司承诺市场准入的国家或地区,我们才对它们开放。现在我们已与46个国家和地区达成船运服务协议或备忘录,可以作为贸易谈判的基础,而且以《联合国班轮协会行为准则公约》为基础,与贸易对方商讨具体货运安排事宜。

(2) 坚持逐步给予国民待遇的原则。根据服务贸易总协定的总体思想,我国作为发展中国家,参与国际服务贸易只能是逐步参与。而且在海运服务技术方面还应得到发达国家的帮助,包括培训人员、提供技术装备等。国民待遇的承诺,如在运价、关税、进入船东协会、补贴、国内税收及国内优先货运等政策的适用上,近期内不可能实施完全相同的国民待遇。

(3) 完善国际海运服务有关法规。现在国际海运服务谈判尚在继续,我国应在航运、辅助性服务、港口设施的进入及利用方面,完善或制订相应的法规条例,如制订《商船法》、《外商船务机构管理条例》、《货运代理法》等。在制订过程中,要按国际规范,制订更为详尽的内容,如商船进入国内航线及码头港口的经停、海关手续程序、市场准入条件(多式联合班轮运输市场及不定期的租船货运)、运价政策、关税及相关费用征收水平、船籍登记、贸易争端解决、船运基础设施建设、投资股权及利益分享、技术服务、维修保养、港口装卸、人员雇佣、资格审查、批准程序等。在这方面,美国在船运服务业中完备的法律制度是值得我国借鉴的。

① 参见《人民日报》1995.12.7

② 参见《中国日报》(China Daily)1996.1.18

③ 参见《外商投资产业指导目录》,《人民日报》1995.6.28-29

(4) 制订系统的海运服务开放规划。这样的规划应该与我国的船运服务的中长期规划相结合,一方面鼓励外商参与对港口基础设施的建设及提供高技术服务,包括与集装箱多式运输相连的陆上基础设施的建设经营;另一方面,随着国际航运中心的东移,我国要在港口地理位置上选择几个有战略意义的港口城市,作为深度开放的试点。如上海港,我国政府已提出把它作为世界航运中心之一的目标进行建设。虽然它已成为世界第三大吞吐量港,但与国际航运中心港香港、新加坡相比,尚有一定的差距,在集装箱吞吐量上,只有它们的 1/10 左右(1994 年,上海港为 113 万标准箱,同期香港为 1105 万,新加坡为 1000 万)。所以,对外开放要从硬件和软件上同时规划。硬件是港口设施建设;软件则是关税、优惠政策,同时繁荣航运交易所交易,以活跃航运服务市场。并且把江浙一带的港口纳入统一开放规划之中。再如大连港、连云港,前者则应建成东北亚航运中心,后者则应利用“大陆桥”优势开发、开放。

对于内河运输的开放问题,要慎重,这涉及到国家主权问题。根据世界多数国家的情况,只有经批准授权,外国船只才能临时性进入境内航运码头港口。

2. 我国参与国际海运服务贸易竞争

随着国际经济贸易新格局的形成,世界航运中心的东移、1997 年香港(世界最大货运港)的回归、两岸的“三通”及我国加入 WTO 的谈判承诺,这些都将对我国海运服务业提出更高要求。我国已连续四届当选为联合国国际海事组织 8 个 A 类理事国,表明我国已真正成为世界海运大国。目前我国已拥有一支 2000 多万载重吨的航运船队,海员数量超过 30 万人,集装箱班轮航线达到 105 条,从事国际贸易的航运公司已达 250 家。^① 中国远洋运输总公司(COSCO)和中国对外贸易运输总公司都已进入国际大服务商行列。如 COSCO 集装箱运输实力已居世界四强之列,两支散货和杂货船队的载重吨已与世界最大的同类船队并驾齐驱。^② 这些都表明我国船运服务商在国际竞争中具有相当的竞争力,国际海运服务的任何国际规定及相应的贸易格局的变化,都将对我国海运服务业产生重要影响。因此,WTO 海运服务贸易谈判将对我国船运服务业参与国际竞争具有重要的作用,应该引起我们的高度重视。为了迎接海运服务贸易自由化给我们可能带来的机遇和挑战,我们应该借鉴其他国家的经验,结合本国的情况,做好以下几方面工作:

(1) 调整船队结构。首先是增加船的载重吨位,使单船运力增加,提高规模经济效益。从世界海运服务业的发展趋势来看,也是单船运力在提高,特别是集装箱船的载重吨位在增加。所以,要在世界市场上竞争,取得优势地位,就必须全面增加单船的运力;其次是淘汰船龄老、安全系数低的船只。近二年国际海事领域事故不断,多数失事船只(占 90%)船龄都超过 15 年。因此,各国纷纷制订政策,阻止老龄船只入境。欧盟通过议案,呼吁禁止船龄在 15 年以上的油轮驶入各成员国港口。亚太 18 个国家和地区、拉美、加勒比海地区、印度洋和东非地区等也纷纷采取行动,建立或即将建立备忘录,以减少乃至排除低标准船靠港。我国旧船、低标准船在整个国际海运船队中尚占有一定的比重,被扣现象时有发生,而且强行修理一次就要 10 多万美元,甚至不让靠岸。可见今后从事国际航运的船舶只有拿到相应的安全证书,才是参与国际海运服务贸易竞争的先决条件。为此,淘汰旧船和低标准船已成当务之急;再次,增加专

^① 参见《人民日报》1995.12.7

^② 参见《中国青年报》1996.1.5

用船,如散装水泥船、冷藏船、滚装船、客船等,以适应不同的运输需要,实现运输服务多元化。

(2) 提高集装箱船运效率。集装箱运输(多式联运)是一项系统工程服务,它包括陆上运输、港口装卸、水上运输等过程。只有做到优化管理,才能提高效率。根据国际经验,一般是在集装箱陆上移动、陆地运输连接、实现陆运规模运营、通过有限的港口集中货运(运输线路优化)、提供复合运输服务、选择关税低的口岸等方面系统规划营运,以削减成本。这对我国迅速增加的对外贸易具有双重意义,一是增加了船运服务效益;二是削减了外贸货物的运输成本,增强国际竞争力。

(3) 发挥船东协会的作用。面对我国海运服务管理相对滞后,而货运需求却在逐年增长的矛盾,按照国际惯例,加强船东协会管理势在必行。据估计,到2000年,我国外贸进出口将达到4000亿美元水平,据此,每年的国际货运将达到4亿吨左右,若以海运占国际货运总量82%,(在我国占90%以上),按联合国班轮协会公约的精神(按40:40:20比例分配),我国商船承运的比例总量为40%计算,“九五”期间,每年平均需新增和更新的运力在200万吨左右,^①可见需求量之巨。目前我国船东协会成立刚3年,现有会员191家,经营商船2449艘,2403万载重吨。船东协会在协助政府制订法规、处理国际商运服务争端、提供国际海运服务信息,管理运价、规范同业竞争,进行咨询、培训、协助质量安全认证、管理外商机构在境内船运市场竞争等方面,应起更重要的作用。

(4) 保护本国船运服务市场。尽管我国对外海运服务市场需求潜力大,船运服务商在国际市场上也有一定的竞争力,但是和发达国家相比,尚有一定的差距。即使像美国这样的海运强国,它在最近的海运服务谈判中,也坚持有限的开放,导致本该于1996年6月底结束的谈判延期。因此,学习外国的经验,对国内市场作适当的保护是必要的。具体的措施可采取国内限制、货运优先运输计划、双边货运安排、补贴、税收优惠、政府利息补贴担保等。按照GATS的逐步承诺市场准入精神,这些都是合理的。

(5) 强化辅助性服务的国际竞争力。按GATS海运谈判决定,辅助性服务也包括在贸易自由化谈判过程之中。象代理(货运及船运)、修理、港口服务、信息咨询、技术服务等都是服务贸易的内容,所以我们应均衡发展。如我国修船业1995年就为357艘外轮提供了修理服务,收入达1.0463亿美元,客户扩大到32个国家和地区的100多家公司,国际影响日益扩大,同时还在国际上建立了73个维修站,提高了专业服务能力。今后我国的船运服务企业,还应和国家港监部门合作,对境外不合格船只的入境应强迫其修理,这是国际惯例,也是保护我国航道港口之需。

(6) 积极参与国际海运服务贸易谈判。现在国际海运服务贸易谈判尚在继续,根据谈判宗旨,更多的国家(地区)被鼓励参与谈判。我国作为世界造船能力第四,运力第九位的国家,海运服务在国民经济发展中地位日益重要。所以积极参与国际谈判,发表自己的观点,作出合适的承诺,并提出要价,这对维护我国外贸利益具有重要的意义。

^① 参见《国际商报》1996.3.18