



联合国贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/34
20 April 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
发展服务部门-促进发展中国家
具有竞争力的服务部门常设委员会：航运
第二届会议
1994年7月11日，日内瓦
临时议程项目3

促进具有竞争力的航运服务(逐步实行
自由化对发展航运服务的影响

发展中国家逐步实行自由化和航运服务的发展

贸发会议秘书处的报告

目 录

章 次	段 次	页 次
提要和建议	(一) - (七)	5
导言	(八) - (九)	6
一、背景	1 - 8	7
A. 以前几十年航运业保护主义的原由 和规章管制	4	7
B. 航运业保护主义和管制的形式	5 - 8	8
二、1980年代和1990年代航运政策的改革和自 由化	9 - 15	14
A. 推动自由化的因素	9 - 14	14
B. 发展中国家进行航运政策改革的实例	15	15
三、自由化对航运服务的影响	16 - 52	18
A. 方法	16 - 17	18
B. 自由化影响的预测和事例	18 - 52	18
1. 对发展中国家参与航运的影响	18 - 30	18
2. 对运费的影响	31 - 34	22
3. 对服务水平和质量的影响	35 - 37	24
4. 对托运人和托运人组织的影响	38 - 40	29
5. 对就业机会的影响	41	30
6. 对市场结构的影响	42 - 50	30
7. 竞争规则的必要性及其对《联合 国班轮守则》的意义	51 - 52	32
四、自由化的其他方面	53 - 63	34
A. 自由化的范围和速度	54 - 55	34
B. 自由化的法律基础	56	35
C. 单方面自由化还是双边或多边自由化	57 - 59	35
D. 自由化措施的顺序	60	35
E. 过渡性安排	61 - 62	36

目 录(续)

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
F. 政府在促进自由化方面的作用	63	36
五、发展中国家的服务提供者在提供有竞争力的 航运服务方面所面临的困难	64 - 73	37
A. 保护主义依然存在	66	38
B. 采用公开注册办法	67	38
C. 班轮航运的结构变化	68	38
D. 企业联营和资本的获取	69	40
E. 技术差距	70	40
F. 吨位过剩	71	40
G. 散装运输的市场营运和装运安排	72 - 73	41

表

	<u>页 次</u>
1. 1960年代和1970年代政府对航运和造船业实施的 援助措施一览表	9
2. 发展中国家航运政策改革的某些实例	15
3. 锡兰航运公司货运量比例	20
4. 1986-1992年期间某些发展中国家班轮船队吨位 的年百分比变化	21
5. 1990-1992年期间不同贸易航线上经营的航运公 司数目	28
6. 发展中国家各类船舶在某些年份所占世界商船队 的份额	37

图页 次

1. 1991年中期联合王国--西非班轮货运服务部门对 某些产品收取的运费	23
2. 1988-1993年欧洲--巴西班轮货运中某些产品的 运费变化	25
3. 1988-1992年期间班轮船舶航行次数和每次航行 在斯里兰卡港口装卸货物的运费吨位	27
4. 某些已经放松船舶注册条件的发展中国家船队与 其他发展中国家船队的增长率比较,1986-1992年	39

提要和建议

(一) 自1980年代后期以来,许多发展中国家采取了或考虑采取促进航运自由化、国有企业私有化和商业化或鼓励私营部门参与和本国的和外国航运企业间扩大竞争的政策。尤其是托运人对于这样的政策变化不断施加压力,期望以此降低运价和租船费率,并可切实自由地选择承运人。

(二) 这类政策变化对各国家航运公司的影响相差很大,取决于这些公司提供商业上可行服务并在没有市场准入限制和货物保留制度的“保护年”的情况下进行竞争的能力。自由化虽然刺激一些国家航运公司的增长,但政策改革方案显然也可对许多公司的效绩带来不良影响。在国家严格保护下发展大型船队的那些航运公司将首当其冲。

(三) 航运公司在自由化的贸易环境中在商业上的成败取决于管理人员和岸上人员的素质等多种因素,并需要能够进入资本市场借款实施船队现代化计划。但是,最需要的似乎是提高对市场需求的反应能力,而非改革公共服务的作法。

(四) 自由化虽然可望降低动作,至少在开始是这样,但长期而言,随着继而出现的竞争一些航运公司将被排挤出去,留下数量不多的幸存者,或因为航运公司决定在定价或运力上合作,运价可能上涨。因此,需要维持一个政策框架,以确保航运公司和运输用户之间进行协商。

(五) 在某些情况下,自由化需要取消政府对托运人协会和相关组织的所有权或控制权。由于这些组织以前可能依赖政府的收入或对托运货物收取的费用,所以需要做出安排改革现有组织或建立新的、在财政上可独立存在的、能够向运输用户提供服务的托运人协会。这一进程可能需要外部援助。

(六) 自由化不应孤立地进行。需要综合办法,制定相互补充的竞争政策,以确保自由化产生的竞争和其他好处不因航运公司之间市场力量的可能发展而受到损害。

(七) 在国家一级,自由化方案必须解决制订措施和执行措施的具体问题,包括确定自由化的范围和步伐的问题。它需要确定拟予采取的不同措施和它们的排序,在向完全自由化过渡期间是否让保护主义暂时持续一段时间,以及政府应采取哪些行动支持自由化方案。因此建议委员会在今后工作中阐明自由化的这些技术内容,以便使发展中国家能够制订有效的自由化方案。

导 言

(八) 本报告是根据发展服务部门--促进发展中国家具有竞争力的服务部门常设委员会关于航运的第一届会议通过的航运、港口和多式联运工作计划编写的。为了促进具有竞争力的海运服务,委员会除其他外决定评估逐步实现自由化对航运服务发展的影响,审查发展中国家服务提供者在提供具有竞争力的航运服务时所面临的困难。

(九) 本报告概述了1980年代以前普遍实行保护主义和管制的原因,以及1980年代和1990年代进行航运政策改革、包括实行自由化的动机。报告举例说明了发展中国家的航运政策改革,审查了它们的可能后果。报告指出一些在制订航运自由化方案中需要考虑的问题。最后,报告叙述了发展中国家服务提供者在提供具有竞争力的航运服务时面临的种种限制。本报告旨在提供一个基础,各国政府和其他机构借此可对制订和执行自由化政策做出适当的决定。为数众多的发展中国家采取自由化的航运政策是较按期的事,所以所取得的经验仅供作说明而已。¹而且,虽然人们普遍认为自由化是有效的,但对预期的效果不能视为当然,各国在着手自由化之前必须充分地了解可能的收益和代价。

第一章

背景

1. 1980年代后期和1990年代初期,世界各国在所有经济部门都出现了势不可挡的自由化趋势。这一趋势几乎影响到所有发展中国家,尽管在程度上有所不同。航运等个别部门的政策改革与总体经济改革密切相关。宏观一级的自由化包括放宽对进口和外汇的限制,理顺进口税结构,减少或取消国家对企业的所有权和控制。各国政府还进行了减少补贴等财税改革,鼓励外国私人投资和全面推动私营部门的作用。

2. 航运部门的政策改革包括或可能包括取消或减少对造船或航运企业的补贴,使国营企业私营化或商业化,废除国家管制的货物保留制度,向班轮经营人发放许可证作法以及其他规章。²还可能包括增加竞争的其他措施,如允许鼓励外国投资,在管理航运企业时采取面向市场的标准——授予特许权、竞争性招标等,在运力、定价和进入航线等方面实行更大的商业灵活性。

3. 本报告不讨论沿海运输和许多国家实施的相关沿海运输条例。也不讨论与多式联运有关的港口和内陆运输服务。再者,由于散货和班轮运输都受到保护主义的限制,本报告侧重评价自由化对班轮运输的影响。这主要是因为各国班轮运输自由化结果方面的资料和事件较散货运输方面的资料更容易得到。尽管如此,应该强调指出,自由化对散货运输带来了与班轮运输大致相同的影响。

A. 以前几十年航运业保护主义的原因和规章管制

4. 为正确评价航运自由化的进展,不妨简要地提及不同国家特别是发展中国家政策方针演变的历史背景。从1950年代到1970年代初,以公有制、政府管制和经济规划形式存在的保护主义和国家干预在发展中国家的大多数经济部门包括航运部门占据主导地位。这是各种因素决定的,以下只是两个实例:

- (a) 独立后,许多发展中国家谋求实行加快经济增长、建立社会和政治稳定的政策。发展经济学的开拓性理论和政策强调市场失调的各种问题,强调外在因素的作用和政府以直接生产商品和服务的形式进行干预以发挥经济增长的潜力以及对私人企业的管制。注重比较优势和资源有效配置的传统经济理论,一般被批评为“静态”理论,不足以应付

经济发展的需要。

- (b) 大多数发展中国家缺乏足够的私人资本进行大型投资，于是政府便成了最适于筹集资金进行这类投资的机构。除投资外，还广泛利用政府管制和协助来保护必须与工业化国家强大产业进行竞争的“新建”工业。

B. 航运业保护主义和管制的形式

5. 表1举例说明1960年代和1970年代不同国家(发达国家和发展中国家)的保护主义和国家干预形式。虽然，政府使用相当多的手段管制和影响船舶的所有、营运以及建造。除表中所列措施外，许多国家建立了国有航运公司或对船舶的经营如投资许可、航运公司在指定航线营运的许可以及船舶进口等进行管制。

6. 表1抽样列出的国家中仅包括少数发展中国家，实际上其他多数国家也在实行各种保护主义措施。在拉丁美洲，大多数国家设立了货物保留制度，将约50%的货物保留给悬挂本国国旗的货物运输。在其他国家，某些货物专门保留给本国船舶承运。在该地区的一些国家，这项政策是通过与贸易伙伴缔结的双边贸易/航运协定或公会联营协定(仅有少数公会成员参加联营)来执行的。某些国家还使用货物保留安排来扩大也接受财政补贴的当地造船业。由于实行了这些措施，该地区的一些国家，如阿根廷、巴西、智利和秘鲁，才得以大大扩大了国家的船队。

表 1

1960年代和1970年代政府对航运和造船业实施的援助措施一览表

A. 对航运业的援助

	货物优先方案	营补运贴	利率补贴	官方贷款担保	建造补贴	纳税/投资 折旧减让	沿海运输限制
阿根廷	x	x		x	x		x
澳大利亚		x			x	x	x
比利时			x	x		x	
巴西	x	x	x		x		x
加拿大						x	x
智利	x	x				x	x
哥伦比亚	x					x	x
丹麦			x			x	x
厄瓜多尔	x						x
芬兰			x	x		x	x
法国	x		x				
德国				x	x	x	x
希腊			x	x		x	x
印度	x					x	x
印度尼西亚	x						x
爱尔兰					x	x	
以色列							
意大利							x
日本						x	x
大韩民国	x	x		x			

表 1(续)

	货物优 先方案	营 补 运 贴	利 补 率 贴	官方贷 款担保	建 补 造 贴	纳税/投资 折旧减让	沿海运 输限制
马来西亚	x					x	x
墨西哥	x	x		x		x	x
荷兰				x	x	x	
挪威				x		x	
巴勒斯坦	x				x	x	x
秘鲁	x	x		x	x	x	x
菲律宾	x		x	x		x	x
葡萄牙		x		x			
新加坡			x				
南非			x	x	x		
西班牙	x		x		x		x
瑞典						x	x
土耳其	x		x				x
联合王国							
美国	x	x		x		x	
乌拉圭	x					x	
委内瑞拉	x						x

B. 对造船业的援助

	直接补贴	出口信贷	国内补贴	纳税减让	关税进口	其他
阿根廷	x					
澳大利亚					x	
比利时		x	x		x	
巴西		x			x	
加拿大		x			x	x
智利					x	
哥伦比亚						
丹麦		x	x		x	x
厄瓜多尔						
芬兰		x	x		x	
法国	x	x	x			
德国		x	x		x	x
希腊			x			
印度	x					
印度尼西亚					x	
爱尔兰				x		
以色列				x	x	
意大利	x	x	x	x	x	x
日本	x	x	x		x	x
大韩民国		x	x	x	x	

B. 对造船业的援助(续)

	直接补贴	出口信贷	国内补贴	纳税减让	关税进口	其他
马来西亚						
墨西哥	X					
荷兰	X	X	X		X	X
挪威		X	X	X		X
巴勒斯坦						
秘鲁						X
菲律宾	X				X	X
葡萄牙						
新加坡						
南非						
西班牙	X	X	X	X		X
瑞典	X	X	X		X	
土耳其						
联合王国	X	X	X	X	X	
美国	X		X			
乌拉圭					X	
委内瑞拉						

资料来源: “世界航运供求之间的不平衡: 补充报告”, 贸发会议秘书处的报告 (TD/B/C.2/312)

7. 在非洲地区,主要在西非和中非国家海运问题部长级会议的支持下,在西非和中非确立了增加非洲国家参加航运的明确政策。到1970年代末,该分区域的许多国家建立了国家航运公司,同时,还广泛使用了主要目的在于促进国家航运公司发展的货物保留措施。这些措施是通过隶属政府的托运人协会或货运调配局来实施的。该分区的国家主要以联合国班轮守则作为各自政策方针的依据,设法将整个班轮航线业务的80%保留给航线两端指定的国家航运公司,剩下的20%的货物则让于第三方航运公司。在有些情况下,政策的执行在某种意义上涉及托运人协会和公会承运人之间的共谋;托运人协会向托运人收取使用费以获取收入,而承运人则受益于给予它们的保护,可得到有保障的货物,几乎排除了潜在的竞争者。

8. 如拉丁美洲和非洲那样,一些亚洲国家也实行保护主义措施。实例之一是斯里兰卡。该国政府在整个1970年代和1980年代都利用中央货运局控制出口货物,以确保国家航运公司优先获得货物运输权。中央货运局不仅向承运人分配货物,它还控制航次表,与班轮公会谈判运价,处理与班轮航运业务的数量和质量有关的问题。其他亚洲国家也采取了保护主义措施。马来西亚、印度尼西亚、菲律宾和大韩民国都在不同程度上建立了货物保留安排。另一方面,印度和大韩民国等国家使用国家补贴来协助航运和船舶业。

第二章

1980年代和1990年代航运政策的改革和自由化

A. 推动自由化的因素

9. 航运服务走向自由化主要是宏观政策改革的产物。在1970年代初期以前,发展中国家普遍经历了令人满意的国民经济增长速度,因此没有人对当时的政策提出疑问。1980年代和1990年代出现的自由化总趋势在很大程度上产生于经济绩效不佳,如财税收入下降,巨额外债和高通货膨胀率。有些发展中国家因较早时期采取宽松、外向看的经济政策,取得了较好的经济绩效。人们认为这是自由化效果的体现。于是,有些决策人将包括自由化在内的经济改革视为克服所遇到的经济困难的一个重要途径。

10. 内部和外部压力都迫使发展中国家对经济政策进行改革。特别是国际货币基金组织和世界银行等外国债权人对政策改革施加了种种压力,它们将实行自由化政策和结构改革定为贷款的先决条件。

11. 产业组织理论的新思维,特别是关于来自市场以外的潜在竞争的的作用的思想,为自由化提供了另一论据。尤其是市场可竞争理论认为,在不存在旁置成本和进入障碍的地方,潜在的竞争对市场的活动和企业的行为产生影响,导致最佳的定价和反竞争行为的消除。在市场可竞争的情况下,国家管制的必要大大减少。就航运而言,有人认为,班轮运输市场大体上是竞争的市场,因此不需要政府为确保效率和消除反竞争行为进行有力的管制。

12. 具体涉及航运时,人们指责保护主义造成服务提供的扭曲或效率低下。例如,有人指出,货物保留制度和其他管制性措施限制了向托运人提供服务,进而也阻碍了贸易机会。对一些国家航运公司给予保护,使这些航运公司得以维持效率不高的服务和收取无竞争的高运价。它还限制航运公司采纳新技术和革新成果的积极性。这些因素提高了营运成本,致使航运公司财务业绩不佳,持续依赖补贴。事实上,即使对一些航运公司给予保护,它们在服务质量上也没有竞争力,而且也不盈利。

13. 许多国家的政府已经意识到,国家船队不可能通过政府保护而无限期地维持这种局面。而且,在实际经济调整方案的过程中,外国债权人认为航运自由化是减少政府开支,降低运价水平,进行增加贸易和刺激经济增长的手段。

14. 发达市场经济国家采取的航运政策,对鼓励发展中国家的航运自由化也可能起到了重要作用。尤其是执行欧洲联盟共同航运政策的一些规定似乎也促使某些发展中国家重新考虑它们的航运政策。

B. 发展中国家进行航运政策改革的实例

15. 表2摘要介绍了发展中国家近年来采取或提出的航运政策改革的一些实例。贸发会议曾向各国政府发出调查表,除其他外要求了解这些国家为放宽对海运部门的管制已采取或正在采取的航运政策改革的情况。对该调查表的答复是资料的基本来源。还从已出版的各种书刊获取了资料。由于政府采取的一些措施不时出现变动,该表所述政策改革的实例应被看作一般政策方向的说明,而不是固定政策的详细阐述。

表 2

发展中国家航运政策改革的某些实例

安弟斯集团 (玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉):

在1991年3月21日第288号决定 -- “ 在本分区内可自由承载海运货物 ” -- 中,安弟斯集团通过了旨在于减少对承载海运货物限制的政策。该决定规定,成员国和第三国航运公司拥有、租用或营运的船舶在该分区内可自由承载所托运的货物。 其中还规定,成员国应调整其国内规章,废除:对船东在成员国租用船舶的现有限制;在分区内分配航线的作法;由主管当局确定或授权确定运价的制度,代之以提出费率表。然而,该决定规定在分区域一级采取临时性措施,当非成员国航运公司或船舶对成员国航运公司拥有租用或营运的船舶采取限制性或歧视性行为时允许成员国进行运输限制和排除或货物保留,或采取它认为适当的任何其他措施。在1992年2月4日第314号决定--“自由承载海运货物以发展安弟斯集团的商船队”--中,放宽外国资本在国家航运公司的所有权的限制,以便增加外国投资。

巴西:

1990年8月,对第666号政令进行修正,使咖啡、棉花和可可的出口不再属于政令货物保留要求的范围。1991年1月,政府发布第07/91号命令,除其他外规定:(a) 巴西船舶可自由载运杂货和液货或固体散货;(b) 巴西船舶可营运于航运公司自己选择的任何航线上,但航运公司对营运路线的变动或增加须向政府通报;(c) 取消为悬挂巴西国旗的船舶保留货物或使用货物联营的制度;(d) 如果租用不到巴西注册船舶,巴西船东可自由租用外国船舶。然而,长期实行的第666号政令尚未取消。这项政令是巴西各种各样的货物保留制度的基础。

斯里兰卡:

按照政府1989年12月的指令,斯里兰卡的航运政策从1990年1月1日起实行自由化。新政策的内容包括以下方面:(a) 航运公司只要在中央货运局注册,便可自由招揽和装载斯里兰卡的出口货物;(b) 出口商可完全自由地选择任何经过注册的航运公司装运其货物;(c) 运价依靠市场力量而不是由政府管制来确定;(d) 取消中央货运局预定/分配货物的专属权利。取消这一权利后,赋予它收集和向航运业散发航运数据的责任,并授权它充当托运人和航运公司在运价、附加费、违犯规定和重复预定货物等方面纠纷的公正调解人。

印度:

- (A) 1991/92年起,通过一项自动批准私营航运公司获得船舶的制度,允许私营部门在航运业发挥更大的作用;
- (B) 允许航运公司自由地通过光船租赁获得船舶;
- (C) 取消印度航运公司在某些航线营运必须得到许可的规定;
- (D) 自动批准出售船舶;
- (E) 可自由出租船舶(以前向外出租要经过政府批准);
- (F) 持有印度国籍或具有印度血统的印度侨民或印度侨民持股达60%以上的外国公司,允许在印度航运公司投资多达100%的股本,并可全部汇出收益;
- (G) 作为对外借租和抵押的手段,允许船舶悬挂印度国旗;
- (H) 减少向印度航运公司优惠提供的政府管制货物。

大韩民国:

(A) 逐步取消将某些货物保留给悬挂大韩民国国旗的船舶的现存货物保留制度。目前存在两种货物保留制度。第一种,适用于在近海航线运输货物的班轮的放弃制度,定于1995年1月取消。第二种是指定货物的制度,包括进口的原油、矿石、化肥原料、谷物、煤炭、石油化工产品原料、液化气、冷藏货物、政府采购货物以及出口的水泥和钢产品,这一制度将于2001年取消。

(B) 1993年取消限制外国人在货物转运等航运业务上投资的规定。

(C) 逐步取消限制航运公司仅在获得许可的航线或地区营运的许可证制度。

印度尼西亚:

第4/1985号命令取消希望在印度尼西亚港口停靠的外国船舶需要指定一位印度尼西亚代理人并取得一般代理许可的制度。在以前的制度下,许可证仅单程有效,被用来保护悬挂印度尼西亚国旗的船舶,支持到达指定的印度尼西亚港口直达运输而不是转运业务。取消了这一制度使得印度尼西亚和外国船舶可在任何选择的国际航线自由营运,并按所希望的频率通过它们选择的印度尼西亚港口。

第三章

自由化对航运服务的影响

A. 方法

16. 必须根据采用自由化政策本身时所依据的原理评估自由化的影响。正如前面所指出，政策改革和自由化的主要动力来自提高生产或营运效率、降低运费并克服保护主义和政府控制所产生的其他负面因素。因此自由化或改革所产生影响的指示数字将包括运费和服务水平与质量变化等因素。然而，彻底的评估还必须审查对决策者所关心的该行业的其他方面的影响，例如发展中国家参与船舶的拥有和营运、市场结构的变化和托运人组织等机构的作用随之产生的变化以及现有规章文书的作用的变化。³

17. 本报告试图预测采取各种自由化措施所产生的后果。上文已界定，这些措施包括取消或减少政府补贴、国有航运企业私营化、取消或减少货物保留办法和限制性经营人许可证制度、普遍促进竞争，在航运企业中更多地采用商业原则，并向外国公司开放投资机会。本报告根据现有数据分析了预计此类措施给上述各种因素可能带来的变化，例如运费、服务水平等。⁴然而，对航运自由化之结果的评估基本上是初步的，因为这一部门的主要政策改革的主动行动只是最近几年里才采取的，有些仍然在实行。此外本报告承认，从所审查的因素中观察到的变化不能完全归因于自由化措施。因此在某些情况下，为了确定自由化的全面影响，还讨论了其他因素的可能影响。另外还必须强调，自由化影响的性质和程度将由于所采取措施的强度、有关国家的经济环境和其他外部因素而有所不同。

B. 自由化影响的预测和事例

1. 对发展中国家参与航运的影响

18. 上文提到的多数自由化措施可能会影响到发展中国家参与船舶的拥有和经营。放松货物保留可以促使原先为其保留货物的承运人在市场上为货物而竞争。特别是对于基本上在货物保留的保护下建立和维持的航运公司来说，至少在自由化的初步阶段，它们的竞争能力很有可能相当有限，因而不利地影响到它们的经营和船队拥有的地位。

19. 取消航运补贴和对航运的其他形式的援助同样会影响到发展中国家的参

与。过去许多发展中国家的航运公司在船舶的购买和经营方面都依靠政府的财政支持。由于货运市场继续萧条，营利率将仍然很低。因此航运公司不可能产生足够的留存利润来资助证券投资。因此在得不到政府补贴的情况下，它们必须依靠其他来源，例如资本市场、国际商业银行贷款、外国政府提供的出口信贷等。然而除了在少数国家里，资本市场有所增长以外，在多数发展中国家里，资本市场普遍发展不足，这种市场在资助船舶采购方面往往发挥微小的作用。国际商业银行的资金也很有限，因为主要银行在1980年代贷款带来巨大损失以后，减少了对船舶采购的优惠贷款。另外它们发放贷款时往往是有选择的，将它们贷款限于声誉最好的借款人，而其中发展中国家船东的人数往往很有限。地方商业银行通常不是发展中国家购船基金的主要来源。取得投资资金的机会也受到了限制，因为许多发展中国家仍然欠着大量外债，因此向它们的企业发放贷款很有风险。最后，许多发展中国家的外汇长期短缺。即使一家公司拥有所需要的当地货币资金，这也往往限制进口船舶的能力。

20. 财政困难并不仅仅限于船舶购置。货运市场的萧条还对正常营业利润产生不利的影响，给各公司带来损失，往往必须由国家提供补贴才能确保公司的继续生存。因此削减或取消补贴和对航运的其他财政援助可能会妨碍许多发展中国家航运公司的生存。

21. 取消或减少国有公司和发挥私人所有制的更大作用也会对发展中国家参与航运产生不利的影响。到目前为止，参与航运的多数发展中国家是通过航运公司的国家所有制经营的。尽管这种国家所有制并不一定同自由化政策相抵触，但货物保留、津贴等各种形式的干预更有可能和更容易在国家所有制下形成。作为股东，国家比较倾向于利用它所掌握的各种措施来保护其自己的投资。因此国家航运公司的私营化或商业化可以视为自由化的一种工具。

22. 关于私有化，应该考虑到这样的事实，在许多发展中国家里，在地方上通常很少有人或私营企业拥有足够的资本，来购买足以控股的一家大型航运公司的股票。因此私营化的一个可能结果是鼓励直接外国投资。然而在航运市场目前低落的情况下，对这种投资的吸引力似乎相当有限。

23. 关于缺乏购置船舶的当地资本的问题，有人指出，发展中国家的船舶经营人可以通过租用吨位和/或购买集装箱箱位来克服这种困难。同样，集装箱、拖车、卡车等有关设备可以出租。实际上租用市场的存在使得有些小型经营人可以进入市场，进行有效的竞争。然而尽管这样，船舶的拥有仍然是包括集装箱在内的班轮航运的一个重要特征。自己拥有船舶和设备是经营人认为为确保可靠和灵活的服

务所必需的战略性投资。船舶拥有还可以作为防止不可预见的租金波动的一项安全措施。它还可以向托运人表明承运人对一项货运的承诺。有人指出，航运公司并不一定需要经营自己拥有的船舶，但他们倾向于拥有船舶，以便“控制箱位供应成本，制定可靠的预定计划并...促进法人/商标形象。只有通过长期控制(基本上是拥有权)，航运公司才能够保障服务的连续性，而这种服务在集装箱经营的销售方面尤为重要。”⁵ 另外，滚装船等专用集装箱船舶的租用市场的吨位供应似乎很有限。集装箱化国际组织⁶ 提供了关于某些名列前茅的集装箱服务经营人的资料，表明截至1992年7月1日，租用的经营集装箱箱位的份额平均大约为30.9%。这大致上表明自有吨位的相对重要性，但没有任何确实数据可表明自己应该拥有吨位份额的最低水平。较小经营者的状况似乎也是如此。

24. 关于一些发展中国家的资料表明，在实行私有化以后，原先受到保护的国家航运公司可以获得或运送的货运量立即急剧下降。例如，表3可说明1989年(开始实行自由化)至1991年期间斯里兰卡的锡兰航运公司货运量的下降。有迹象表明，有些国家的后果可能更为严重。例如由于自由化的直接影响，南美的一些国有公司受到了严重的经济损失，因而消减了一些服务或撤消了其他一些服务。

25. 表示参与的另一个指数是船队拥有权。自从1990年代初起，许多发展中国家特别是在拉丁美洲和非洲的发展中国家的船队已经收缩，有些公司遇到了严重的财政和经营问题，其直接原因是有关国家采取了自由化政策。因此有些公司的生存受到了威胁，但最终结果仍然是个未知数。

表 3

锡兰航运公司货运量比例
(货运总量的百分比)

贸 易	1989	1990	1991(1月-5月)
联合王国/爱尔兰	90.6	82.3	61.7
欧洲大陆	84.4	77.2	47.6
地中海/亚得里亚/法国港口	0	0.2	0.03
埃及	64.6	2.7	0
美国	11.0	1.5	0.4
远东	72.0	31.0	18.6
中国	31.0	33.0	0
波斯湾/阿拉伯湾	11.4	20.0	5.6
红海	47.6	25.0	0.5

资料来源：“海运研究”，未公布的顾问报告，斯里兰卡，1991年8月。

26. 然而看来一般不可能在自由化和船队拥有权变化之间建立一种明确联系。例如表4可表明某些发展中国家拥有的班轮吨位的变化。在1986-1992年期间,除了菲律宾以外,表中所列的所有10个国家的总吨位都已下降。在整个这个时期内出现了吨位下降。例如在1989-1991期间展开自由化的阿根廷、巴西、哥伦比亚和斯里兰卡等国里,早在发起政策改革之前就已经开始下降,尽管1990-1992期间(自由化后年代)的下降幅度大于自由化前的年代。另外值得指出的是,例如就墨西哥而言,船队的情况在这一时期内既向上又向下波动。

27. 国家船队规模的变化没有反映在有些国家,尽管自由化对原先受保护的国内公司产生了不利的影响,但同时又促进了国内其他经营人进入市场或得到扩大。例如一些新的经营人由于自由化而能够进入不受市场进入规章限制的市场。它们采取了降低成本的措施,包括与其他公司订立合作安排和使用现代集装箱船。另一方面,其他公司,特别是在保护下建立大型船队的那些公司,往往缓慢地采取新的技术,而继续利用与集装箱船相比已证明缺乏竞争力的那些原有的多用途船舶。此外,这些公司中有一些是国家拥有或国家控制的公司,它们发现难以改革其业务结构和采取其他措施来改进效率。

表 4

1986-1992年期间某些发展中国家
班轮船队吨位的年百分比变化

年 代	阿根廷	巴西	智利	哥伦比亚	科特迪瓦	印度	墨西哥	尼日利亚	菲律宾	斯里兰卡
1986	-11.0	- 7.4	36.5	10.2	-13.71	-11.2	-17.2	21.9	10.6	-10.0
1987	-13.1	- 0.9	- 2.0	5.3	- 1.32	- 4.9	- 5.1	10.9	7.5	- 6.8
1988	- 3.6	- 8.3	0.1	- 3.8	0.0	- 7.6	12.2	- 0.8	13.4	17.5
1989	- 9.2	-15.9	- 0.6	- 8.4	-32.9	-12.6	-70.4	-31.8	10.1	-11.5
1990	- 6.0	-19.0	2.0	- 2.0	0.0	- 1.2	29.0	- 6.5	- 8.7	-34.0
1991	-17.4	-23.4	-10.0	-18.3	- 1.0	- 8.7	15.2	- 1.6	10.1	- 7.1
1992	-17.7	-19.7	-46.5	-21.7	1.0	- 6.3	-31.2	3.18	2.1	-29.0

资料来源: 贸发会议, 《海运回顾》, 各期。

28. 从上述情形得出的一个结论是，航运政策改革和国家参与航运这两者之间没有必然的密切联系。显而易见，其他因素起了作用。例如班轮航运市场的发展迫使一些发展中国家出售或更换它们过时的一般型船舶，并/或更多地依靠租用吨位或箱位。同样，通过购买箱位而不是拥有吨位可能开始取得新的进入市场机会，这项因素是关于船队拥有权的资料所无法表明的。一些发展中国家还以公开登记的方式将它们的船舶注册。另外，船队的减少是持续的世界经济衰退造成的，因为这种衰退普遍减少了货物的供应。

29. 由于航运业的其他发展动态，现在难以预测自由化对参与船队拥有或营运今后影响。从理论上来说，自由化可望促进竞争并使各航运公司容易进入市场。尽管多数班轮运输似乎增强了竞争，但同时出现了一种该行业集中化的倾向。⁷ 这种倾向意味着，从长远来看，自由化可能会严重限制有些发展中国家的承运人通常是弱小竞争者参与船舶拥有或营运的能力。

30. 因此显而易见，随着发展中国家放宽其航运服务，它们继续参与该行业的前景不明，而可能取决于航运公司采取提高竞争力的措施的能力。这可能需要重新改组航运公司的经营和降低成本。有些国家依靠改变船舶的旗籍来降低经营成本，而其他国家则考虑寻求第二个登记国。其他措施包括特别是通过与其他承运人的合作合理安排服务，以便利用规模经济，尽管这种合作成功与否可能取决于承运人是否有能力找到拥有类似船舶和销售安排的伙伴。各种货运承运人之间的联盟不断变化证明，促成合作的动机是可能鼓励承运人针对性地选择伙伴的战略因素。然而在作为多数发展中国家经营人的主要市场的许多南北贸易中，地方航运公司已经同发达国家经营人协调起来。有时整个班轮公会转变成联合服务/舱位分享协定，因此使发展中国家经营人能够取得现代吨位。有时在这种情况下，一些发展中国家经营人仅仅提供备用多用途吨位，或者只是作为无船公共运输承运人。

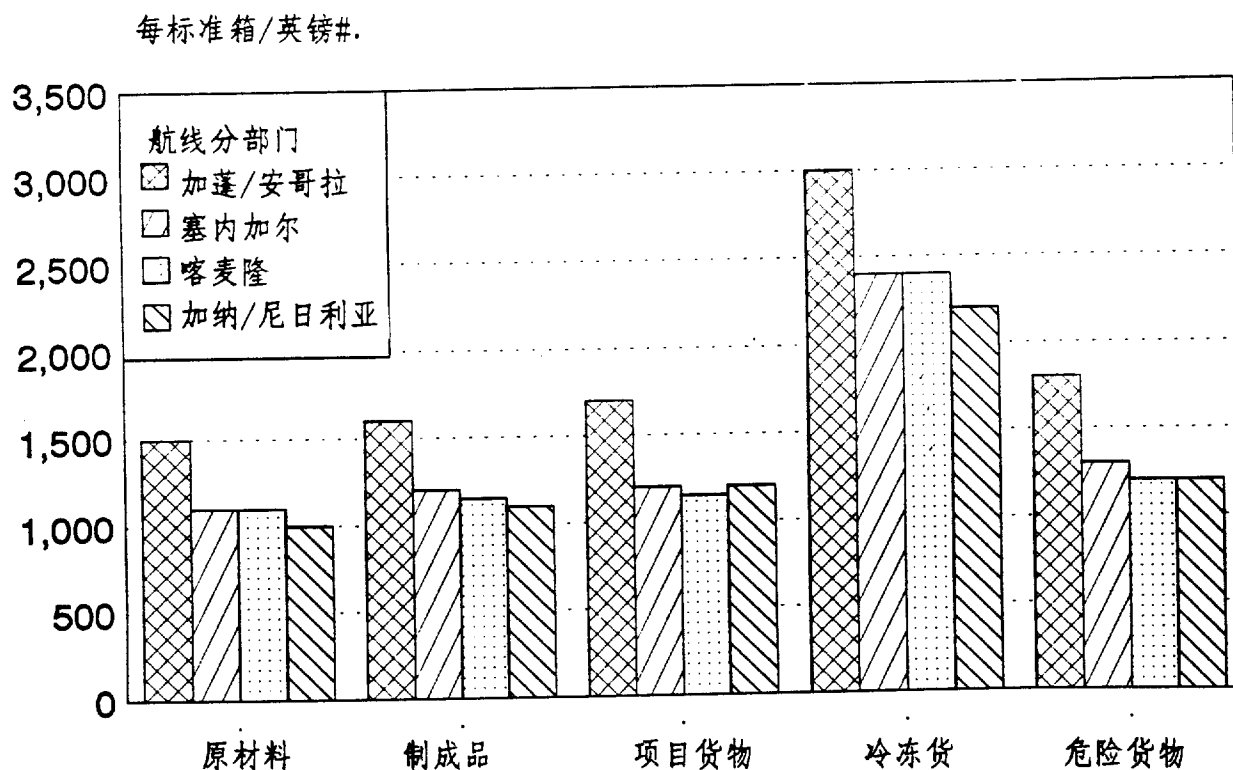
2. 对运费的影响

31. 采用货物保留和对装货容量的供应实行其他规章控制的国家中的各种货运的运费继续会较高，因为货物在各承运人之间的分配效率不高，而且服务供应受到低于在没有控制情况下可能存在的最佳状态水平的限制。货物受到保留的航运公司，由于不受到竞争，因此能够收取远远高于竞争水平的费率。此外，正如上文所表明，受保护的公司缺乏采用新的技术和革新的刺激，这使得它们的业务成本很高，因此对运费产生了压力。

32. 因此降低运费是可望自由化产生的一项主要效果。自由化的影响可以通过将受管制或受保护的航运市场同不受管制的航运市场之间费率水平作一比较来加以评估。例如事实表明，在欧洲与西非的货运中，相对该区域的其他国家的货运而言，输往和来自尼日利亚和加纳的货运中较少采用货物保留安排。因此在加纳和尼日利亚货运中，非班轮公会的竞争比其他国家更强烈，因为其他国家的班轮公会公司控制了有关货物的60-80%。结果受保护程度较低的尼日利亚和加纳市场的运费平均低于受保护程度较高的市场的费率。图1可表明联合王国/西非班轮货运的四个不同服务部门于1991年中期对某些产品收取的21英尺标准箱的运费。该图表明，除了项目货物以外，加纳/尼日利亚部门的运费确实低于其他国家的费率，包括离联合王国较近的塞内加尔在内。

图 1

1991年中期联合王国--西非班轮货运服务部门对某些产品收取的运费
(每标准箱/英镑)



资料来源：根据各航运公司提供产品的资料。

33. 剖面比较的另一种办法是比较自由化前后同一货运的运费水平。在斯里

兰卡实行自由化以后，在某些航线上对服装和茶叶等某些产品收取的费率大大降低。这些报导的运费降低幅度较大，而且是在自由化以后立即产生的，这一事实可证明这样的观点，即这种运费的降低与其说是与非班轮公会的竞争的长期扩展和班轮公会的削弱有关，不如说与自由化有关。据报导在巴西和哥伦比亚，自由化以后出现的竞争的扩大产生了大大降低运费的效果，例如图2表明1988-1993年期间欧洲和巴西之间货运对某些产品所收取费率的变化情况。对于往南和往北的货运来说，1991年下降的幅度大大超过前几年的幅度。这显然是同该国实行自由化措施相重合的。

34. 然而值得注意的是，在斯里兰卡，运费最初降低以后，又马上宣布运费普遍提高。这表明，自由化以后出现的竞争可能会导致费率战，只有最强大的公司才能够生存下去，而一旦竞争消失以后，这些公司就能够提高运费。或者可能是，最初的费率降低是航运公司为了取得市场进入机会而采用的，一旦市场瓜分以后，各航运公司可能开始订立合作安排抬高费率。

3. 对服务水平和质量的影响

35. 由于向自由市场和竞争开放了服务，自由化可以提高服务的水平和质量。服务改进包括一系列服务特点的改变，包括在一条航线上经营的承运人的数量、航行的次数或频率、转运次数、所使用的设备和船舶及其船龄和技术概况。

36. 由于自由化使原先可能受到限制的航运公司自由进入市场，因此可望增强竞争。不可避免的结果是经营人的数量增加和有关货运的航行次数增加。例如图3表明由于1989年货物限制放宽，斯里兰卡货运航行次数有所增加。该图表明，在1989年之前，进出斯里兰卡的船舶航行的次数保持相对不变。然而自1989年起，次数急剧增加。该图还表明每次航行的运费吨位数（积载因素）。自1989年起，积载因素显著下降，这表明对于同样数量的货物提供的服务的水平的提高导致航行次数的急剧增加。人们注意到的服务水平的提高的部分原因也可能是班轮航运方面较广泛的结构发展，但该图表明，自由化作为一种单独的因素也可以产生重大的效果。

37. 表5的范围更广泛，它表明了1990--1992年期间在不同航线上经营的航运公司的数量。数据表明，在多数航线上，经营人的数量每年有很大的变化，这表明进出市场的经营人为数很多。然而在这方面值得注意的是，在1990年代初采取自由化措施的南美地区国家间的货运显示经营人数量全面大量增加。然而这些数据是每年平均数，因此并不反映短期内进出市场的全部情况。

图 2

1988--1993年欧洲--巴西班牙轮货运中某些产品的运费变化

运费指数 (1988=100)

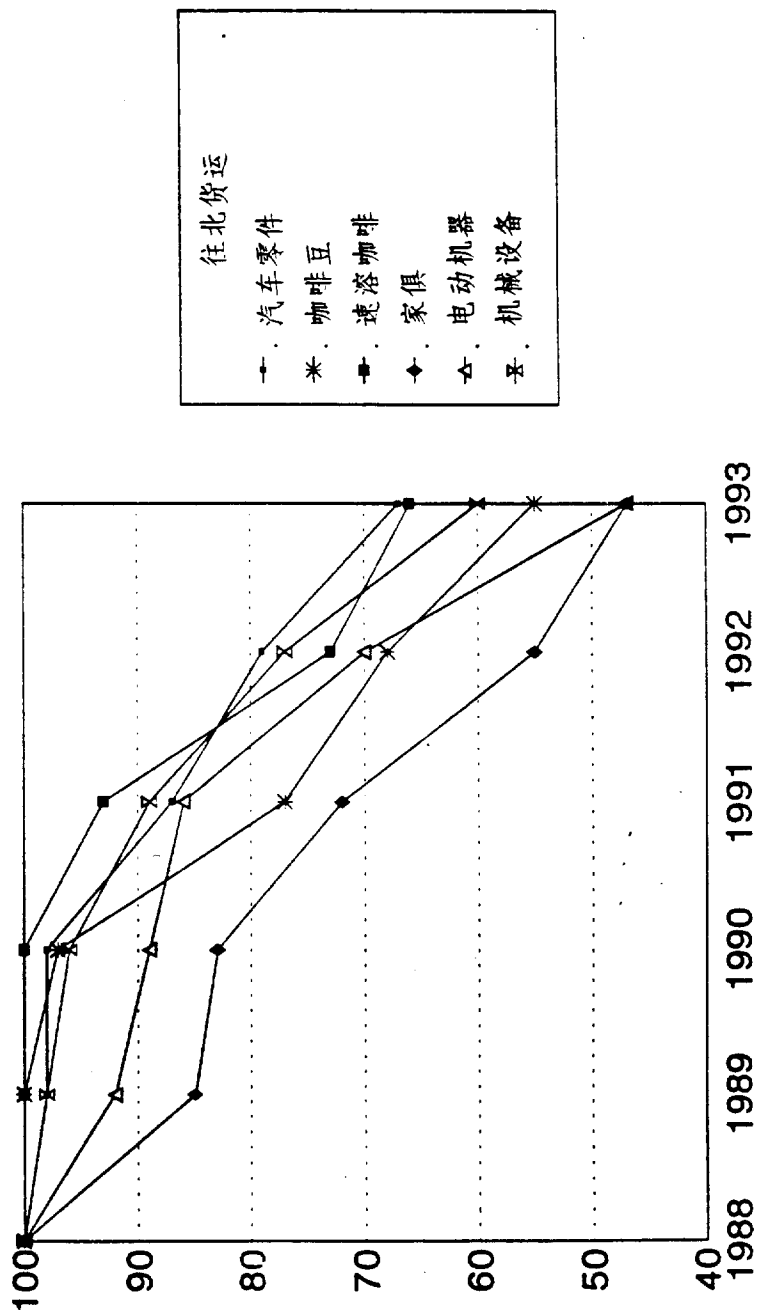
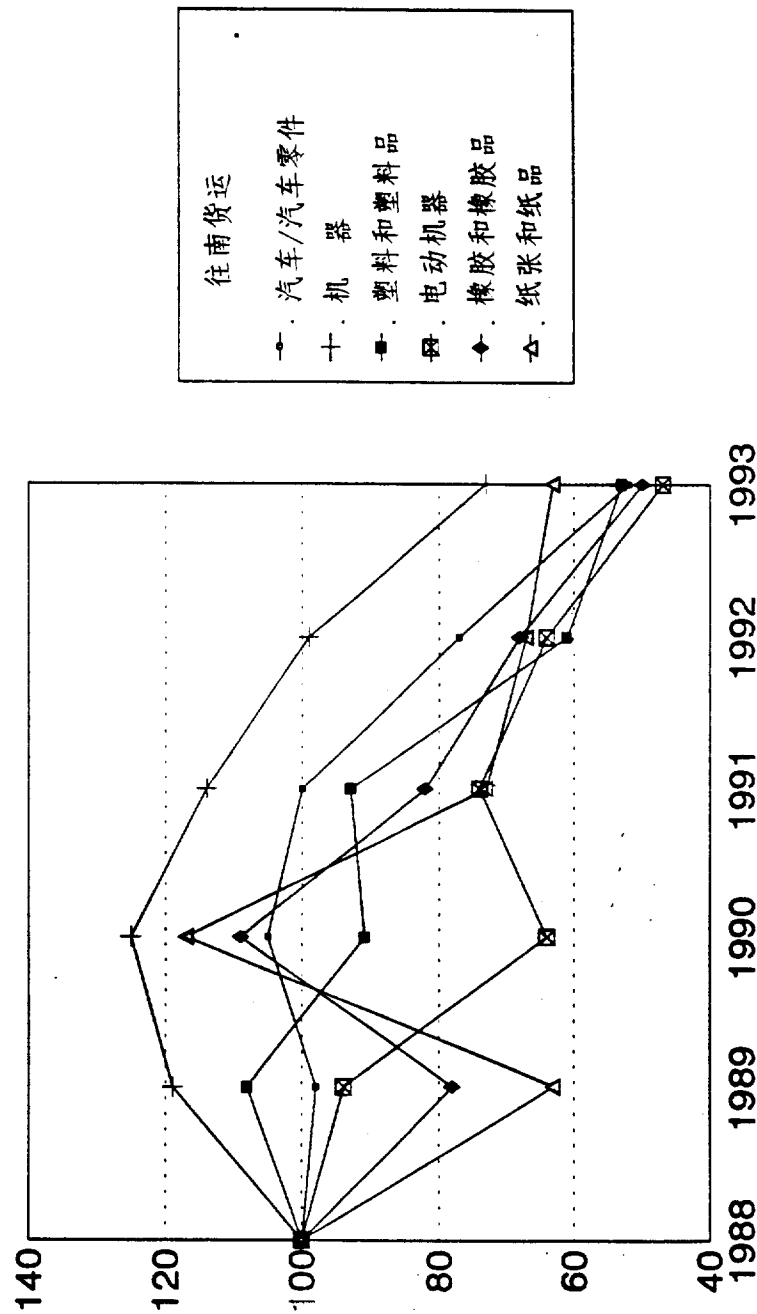


图 2(续)

1988--1993年欧洲--巴西班轮货运中某些产品的运费变化

Southbound

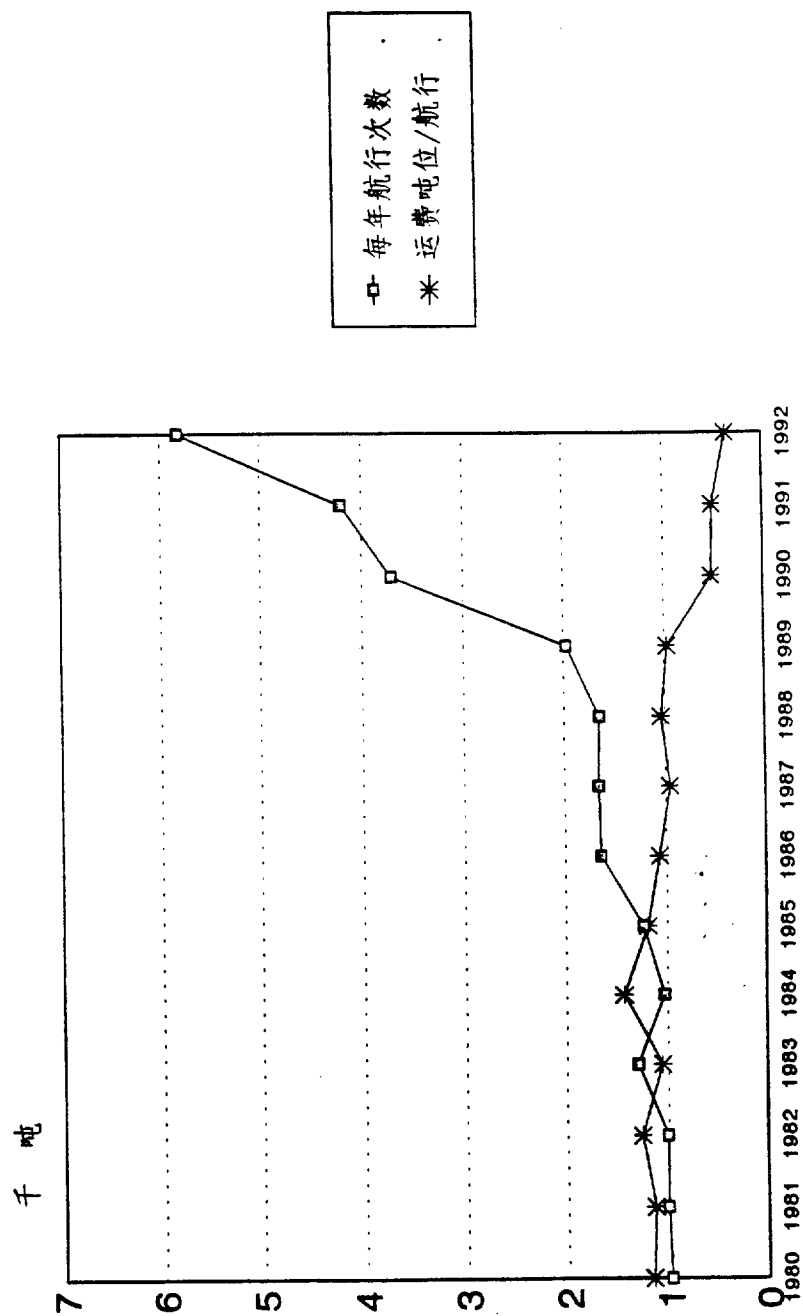
运费指数 (1988=100)



资料来源：参照各航运公司提供的数据。

1980--1992年期间班轮船航行次数和每次航行
在斯里兰卡港口装卸货物的运费吨位

figure 3



资料来源：斯里兰卡中央货运局，各期《年度报告》。

表 5

1990--1992年期间不同贸易航线上经营的航运公司数目

贸易航线名称	1990	1991	1992	1993
澳亚--东亚	20	21	25	24
澳亚--欧洲	17	19	15	16
澳亚--日本/韩国	21	25	22	21
澳亚--地中海	14	19	16	16
澳亚--北美西海岸	9	9	10	11
澳亚--东南亚	17	23	27	31
中美洲--欧洲	24	18	20	20
加勒比--欧洲	21	22	26	28
加勒比/中美--北美海湾沿海	16	18	19	20
东非--欧洲	17	15	15	11
东非--远东	7	8	8	8
东非--地中海	17	10	15	15
东非--北美	6	4	4	3
欧洲--远东	37	41	38	41
欧洲--印度次大陆	25	29	27	25
欧洲--北美东海岸	27	27	27	28
欧洲--北美海湾沿海	14	15	16	14
欧洲--近东	33	36	40	36
欧洲--南美东海岸	24	34	36	34
欧洲--南美西海岸	14	19	20	17
远东--印度次大陆	28	14	24	25
远东--北美海湾沿海	15	8	9	8
远东--北美西海岸	26	29	28	27
远东--近东	11	14	16	18
远东--红海	13	13	17	20

表 5(续)

1990--1992年期间不同贸易航线上经营的航运公司数目

贸易航线名称	1990	1991	1992	1993
印度洋--欧洲	10	8	9	10
印度次大陆--地中海	19	16	23	20
印度次大陆--中东	14	21	27	23
印度次大陆--北美	12	9	12	13
地中海--北美东海岸	24	16	22	21
地中海--南美东海岸	14	16	21	21
北非--欧洲	20	28	23	24
南部非洲--欧洲	14	15	17	14
南部非洲--远东	15	17	19	18
南部非洲--地中海	10	12	12	11
南部非洲--北美	5	6	7	7
西非--欧洲	45	46	38	35
西非--远东	13	13	14	12
西非--地中海	14	15	13	12
西非--北美	15	11	10	8

资料来源：各期《集装箱化国际年鉴》。

4. 对托运人和托运人组织的影响

38. 托运人是运费降低和服务水平改善的直接受益人,对于这两点我们以上已予讨论。较低的运费可提高托运人面对竞争供应者的价格竞争力。同样,得到改善的服务可向托运人提供更大的服务供应机会,可以满足他们各自的要求并使他们能够扩大贸易机会。

39. 在许多国家里,已建立了托运人理事会和有关组织,开展各种活动,包括货

物分配。在这一方面,拉丁美洲基本上通过双边协议和班轮公会共同协议采用货物保留办法,而在有些非洲和亚洲国家里,托运人理事会和/或货运预定中心是分配货物的主要手段,因此货物保留或分享办法的放宽将对其作用产生重要的影响。

40. 在斯里兰卡,自由化包括完全重新制定中央货运局的职责以及恢复非政府的托运人理事会。正如以上表2所表明,该局预定/分配货物的专有权力已经取消,而被赋予新的职责。西非和中非的立场不明确,因为它们至今没有采取具体的自由化措施。然而如果该分区域的国家决定实行自由化,托运人理事会及其附属货运预定中心的作用将必须重新确定。目前托运人理事会基本上是法定机构,其收入来自对货运收取的服务费。自由化可能会导致这些服务费的取消和托运人理事会的私营化,因此有可能关闭货运局。如果确实如此,将需要展开许多基础工作,以促进建立在托运人直接领导和管理下的可行的私营托运人理事会。^a这些变化可能会给托运人带来其它好处。由托运人建立和控制的理事会更有可能提供能满足托运人本身需求的服务。它们还可以降低法定托运人理事会现今强加于它们的收费水平。

5. 对就业机会的影响

41. 受保护的公共企业往往人浮于事,因为政府利用这些企业来达到政治和社会目标,包括创造就业机会。这些企业面临竞争以后,被迫采取削减成本的措施,包括降低员额配备水平。对于拥有大型船队的发展中国家来说,雇员的裁减,特别是岸上人员的裁减可能是值得政府予以注意的一个重要的政策和社会问题。

6. 对市场结构的影响

42. 市场结构是指显示某一市场性质的各种因素,例如各航运公司之间的竞争程度,妨碍市场进入的障碍的存在,服务提供者面对服务使用者的实力等。这一分节审查自由化对航运公司服务集中化的可能增长和承运人之间市场支配力发展的影响。这种发展可以在承运人各自为政和几个承运人相互合作这两个层次上展开。集中化和市场支配力的增长是航运业较广泛的结构和市场变化的结果,而扩大竞争的自由化应该视为对这一进程的重要鼓励。

(a) 个别航运公司集中化的增长

43. 班轮服务集中于少数经营人手里,这可能是因为有些航运公司利用规模和范围经济。有人指出,这两种经济是班轮航运的重要特点。随着包括班轮的运货量在内的经营规模的扩大,经营一种班轮服务的单位成本下降,就可实现规模经济。此外,有人指出,如果经营规模包括多式联运,这些经济就会增长。因此相对规模较小而且不提供联运的经营人来说,贸易航线网较广而且包括联运的经营人的单位成本就较低。

44. 如果承运人提供差别服务,服务水平的选择更多,目的地更多,而且航行次数更频繁,就可产生范围经济。托运人认为这种承运人比从单独的承运人或没有协调的单独的承运人取得同样的服务更有优势。这种优势产生于信息和查询费用及其行政费用的节约,而这种费用在托运人必须同几个承运人打交道时必然会增加。

45. 为了实现规模和范围经济,承运人通常必须在现代集装箱船方面大量投资并拥有一个广泛的后勤系统。此外大型网络的运行需要广泛使用岸上设施,例如港口装卸机、码头、卡车运输服务、铁路等。这些设施通常需要大量投资,因此是根据合同义务提供的。有时是在承运人和设施供应者之间的合并或纵向一体化业务和其它战略联盟基础上提供的。大型承运人往往比小型承运人更有利于以较优惠的条件取得定购这些设施的合同,因此也更容易在这一方面进行投资。

46. 因此总的来说,即使在航运业实行自由化以后,进入班轮航运业似乎也会遇到隐含的财政壁垒。尽管任何经营人都可以进入班轮服务,但购买现代集装箱船和资助经营活动需要资金,而且取得岸上设施很可能受到限制,这意味着大型经营人通常更为可能比小型经营人具有更高的竞争力。有些分析家指出,实行自由化的班轮航运服务通过高度集中的趋势可以象取消管制的空运服务一样经历同样的市场变革。另外有些观察家指出,可能竞争的存在将足以防止大型远洋承运人的反竞争做法,而其它人则强调有些因素可妨碍便利进入班轮航运的机会,从而使潜在的竞争失去意义。

47. 现有资料表明,例如,就全球来说,全世界集装箱船队的拥有权越来越集中于少数航运公司手里,例如据《集装箱化国际》杂志⁹报道,世界上最大的20个航运公司控制的全世界集装箱箱位的份额从1990年38.8%上升到1992年的41.9%,而1993年又上升到43.7%。1987年,主要承运人所占的份额不到35%。该报告预测,这一趋势有可能继续下去,因为几个最大的承运人占有集装箱箱位新定单的最大份额。

48. 以上数据主要涉及到东西和环球服务业务量最大的承运人。不过,其中一

些航运公司也经营南北、支线和区域内(作为沿途港口经营人)的货运,它们往往直接或通过附属公司支配这些服务。因此集中化的倾向在东西和环球服务中可能更为显著,但由于大型经营人合理安排其沿途港口和支线运输服务,而且南北货物通过转运已经同主要的东西航线一体化,因此这种倾向对于其它航线具有溢出效应。

(b) 合作安排的增长

49. 除了扩大各承运人的经营规模以外,竞争还鼓励承运人进行合作,以便共同合理安排运输服务,以解决他们所面临的成本上涨和运费下降的问题。许多班轮业务现在包括各种合作活动,例如仓位出租、联合服务协议、船舶共有、设备交换等。这些形式的合作使承运人能够降低成本、分担风险和改进服务,而所有这些对于单独经营的承运人是不可能的。

50. 个别航运公司的增长和各航运公司之间的合作对于利用规模和范围经济和提高效率都可能是必需的条件,但对于市场结构可能产生不利的影响。少数个别航运公司或公司集团有能力控制大部分班轮服务,可使它们拥有市场支配力,因此它们能够扭曲价格和采取反竞争的做法。

7. 竞争规则的必要性及其对《联合国班轮守则》的意义

51. 前一分节叙述了班轮货运的集中化和合作活动的增长,这两者都可以通过自由化得到促进。合作安排连同传统班轮公会一起发展。后者通常受到旨在防止它们采取反竞争做法的国内法律的限制。在国际一级制定的《联合国班轮守则》也是为了作出规则,最大限度地减少班轮公会制度的不利影响。

52. 另一方面,尽管有些国家制定规则以防止财团和全行业稳定化协决定等其它形式的承运人协定采取反竞争做法,但《联合国班轮守则》对于这种协定的立场仍然有待于澄清,在1991年《班轮守则》第一次审查会议上,班轮航运的新结构对于《守则》的影响得到了承认,但在应采取何种政策行动方面却没有达成任何协商一致意见。目前的情况意味着,《守则》可能不适用于在许多方面可能具有如同传统班轮公会一样的反竞争影响的承运人协定。然而美国和欧洲联盟等一些管辖机构都积极致力于制定或增订有关财团和稳定化协定的法律,这明显表明也有必要在国际一级采取行动。因此在鼓励发展中国家实行自由化的同时必须制定适当的竞争法,以确保竞争和自由化产生的其它利益不致于由于可导致行使市场支配力的承运人协

定而被削减。在这一方面必须作出努力修订《守则》。这不仅可以最大限度地减少管辖权冲突,因为如果个别国家或国家集团却继续制定各自的竞争法,就必然会产生这种冲突。这样做还可能是一种比较切实可行的办法,可以取代旨在制定一套新的海运竞争规则的可能试图。

第四章

自由化的其他方面

53. 前几章重点讨论了自由化的可能结果。然而,也有必要审查一下在制定和执行特定的自由化方案方面采用的方法。本章概述决策者需考虑到的几个方面。如详细审查自由化的实际结构,必超出本报告讨论范围,因此,只是简要提出一些问题,主要是作为一份议题清单,供委员会在今后工作中加以处理。目的并不是要详尽无遗地处理任何议题,而主要是指出委员会在努力促进自由化方面可予处理哪几类问题。

A. 自由化的范围和速度

54. 在制定自由化方案方面,会出现一些具体问题,其中有:货运保留应减少多少;应取消所有补贴还是应保留一部分补贴;政府拥有的航运企业应完全私营化还是政府应保留一些参与,如果这样,应保留多少;应允许外国资本在本国航运公司可持有多少股份,私营化应着重管理还是应包括所有权等等。此外,还须对更详细的问题作出决定。比如,如要使航运公司私营化,企业应卖给谁;应采用哪种或哪几种销售办法,如拍卖、招标、直接销售股份、公开销售股份、雇员收购全部股份、通过股票市场、合资经营等。应向少数购买者销售还是向大量购买者销售。在有些情况下,决策或许更为复杂,例如,一些想要将公司私营化的国家发现,尽管政府努力使有关公司合理化并将其调整,以使其更能吸引购买者,但货运市场的整个状况并没有致使私人资本在这些公司投资。因此,政府面临的选择是:使公司停业清理;以近于赠送的价格将其出售,或继续扶持这些企业,指望市场情况好转。

55. 本报告虽然提及逐步自由化,但仍需有一个特定的方案来确定具体的目标和采取不同措施的时间范围。自由化的速度应妥为平衡。如果进行得太快,自由化方案就会起破坏作用,无法实现其目标,导致有关企业出现混乱。例如,突然取消对航运的,补贴会使航运企业崩溃,而从长远来看,如果逐步撤消补贴,这些企业则可能变得有活力,无需靠外部支持。另一方面,如果一项方案拖得太久,会被认为不认真,还会失去私营部门或外部捐助者的信任。还可以认为,加快自由化步伐可以防止受到自由化进程和利影响因而反对这一进程的利益集团的出现。

B. 自由化的法律基础

56. 要实施自由化,就需修改某些法律或订立新的法律。例如,现行的保护主义措施也许是通过立法或行政命令或法令等订立的。为了使自由化具备法律基础,就须撤消或修改这些措施。另外,在自由竞争传统有限的国家,有必要建立起一套法律制度来保护私有制和产权。还有,正如前面提到的,需要订立竞争规则,以补充自由化进程。

C. 单方面自由化还是双边或多边自由化

57. 表2所列的一些航运政策改革的例子属于有关各国采取的单方面行动。如果竞争的水平受到不实行自由化国家继续保护其航运企业这一点的限制,单方面自由化的成功就可能是有限的。从长远来看,实行自由化国家的企业有可能无法维持竞争,自由化行动可能失败。但是,如果成功,单方面自由化会给其他国家提供经验,鼓励这些国家也这样做。

58. 另一方面也可用双边协定来促进自由化。不过,在这类协定之下虽然航运服务市场向协定双方企业开放了,但结果是分占市场,来自第三方的外部竞争通常被排除。第三个办法是在区域贸易协定或海关/经济联盟的范围内实行自由化。表2中的安第斯集团倡议便是这样的一个例子。最后,可在一项多边协定范围内进行自由化。在这方面,虽然联合国班轮法规更为注重订立竞争规则,但该法规的确载有某些旨在使航运服务自由化的规定,尽管另一些规定具有保护主义性质。另一方面,多边贸易谈判乌拉圭回合缔结的服务贸易总协定为服务贸易(包括海运)实行自由化规定了基础广泛的框架。但是,海运服务谈判尚未结束。¹⁰

59. 原则上,计划和实施自由化的各种框架是可行的,可以相互共存。不过,各国需评价各种办法的正反两个方面。

D. 自由化措施的顺序

60. 如前所述,一项自由化方案可由若干措施组成。有必要按一定的顺序出台各项措施,这部分是为了不使国家的行政机构由于同时出台大量改革措施过于紧张。按顺序办事还有助于尽量减少各项措施的结果之间可能产生的冲突。比如有人建议,在使国有垄断企业私有化之前,最好应使其面临竞争。如果在采用竞争机制之

前使其私营化,其结果可能只是将公有垄断企业变成私有垄断企业,因为有关企业的购买者为了避免亏损,会反对采取措施促进竞争。例如,潜在购买者可能会对保留货运权利的公司感兴趣,但如果实行竞争,取消这些权利,公司就不一定能找到买主。因此,开始时,在使受保护的航运公司私营化之前,可提倡建立能进行竞争的航运公司。或者,可在私营化之前先对国有航运公司进行调整。比如,可使这些企业摆脱国家直接控制,加入有独立的董事会的公司,并使其在商业基础上进行经营。一旦这些企业获得了商业性经营的经验,便可使其私营化。

E. 过渡性安排

61. 自由化使以前受到保护的企业面临竞争。这类公司通常会招致“沉入”成本,因而会在自由化了的环境中处于不利地位。例如,航运公司可能已经基于受到保护的市場作出了投资和其他资金投入。而由于得到货物的稳当途径遭到丧失的直接结果,自由化会造成资金损失。可以认为,在这类情况下,应允许有关公司收回在受保护的状况下作出的资金投入。同样,托运人可能已经在提供保护期间与承运人达成长期合同安排。这些约定至少在短期内也可视为“沉入”成本。随着自由化的实行,会出现替代性服务使托运人有更大的选择余地,运价也更具竞争性。但是,由于签订了长期合同,”托运人在寻求其他服务方面就会受到限制。

62. 有人建议,在自由化之前时期内招致“沉入”成本的承运人或其他机构应在向自由化过渡期间得到暂时保护或赔偿,以使其适应新的状况,与未招致这类成本的竞争者“相一致”。不过,这一办法会遭反对,理由是该办法会鼓励寻求限制竞争的新途径,还会鼓励托运人继续依赖受保护的服务提供者,而不去寻求由竞争者提供的替代性服务。简言之,这一办法会限制过渡时期竞争的总的发展。

F. 政府在促进自由化方面的作用

63. 自由化意味着政府放松干预和管制,但另一方面,政府得在采取支持性措施确保自由化成功方面发挥主导作用。前面已提到需建立法律框架和订立竞争规则。政府还需采取其他措施,包括提供刺激吸引外国投资,建立税收制度保障本国航运公司的竞争力,提供充分的基础设施,如港口设施,培训船上和岸上人员等等。国家还得建立或加强海洋管理机构确保经营者遵守安全 and 环境条例和其他海洋法律。有些国家的政府已建立起特别机构负责监督各部门自由化方案的执行。

第 五 章

发展中国家的服务提供者在提供有竞争力的 航运服务方面所面临的困难

64. 表6粗略显示了发展中国家的参与水平,列出了发展中国家在世界商船队中所占的百分比份额,但主要公开注册国家除外。如果扣除在新出现的注册国¹²注册的吨位,这些份额就变得更小。如前面提到的,船籍登记并不一定完全反映出参与水平,因为营运人还使用租用吨位。但是,表6的数字却是有用的指标。

表 6

发展中国家各类船舶在某些年份所占世界商船队的份额^a

年 份	所占百分比份额				
	船队总数	油 轮	散装货船	杂货船	集装箱船
1970	6.3	4.5	5.1	12.6	0.1
1975	6.1	3.7	4.4	13.6	1.2
1980	10.0	7.7	9.2	17.6	7.6
1985	17.1	12.9	19.4	24.0	12.1
1990	21.1	16.3	25.6	26.2	16.0
1991	21.1	16.0	25.2	26.9	17.9
1992	21.6	17.1	25.7	26.6	18.1

资料来源: 贸发会议,《海运回顾》各期。

a 除主要公开注册国家(巴哈马、百慕大、塞浦路斯、利比里亚和巴拿马)以外的发展中国家。

65. 由于遇到一些困难,发展中国家服务提供者的参与水平较低,竞争力较

弱。前面几章已经提到了缺乏船舶资金问题,还提到了班轮部门集中程度加强的趋势,这一趋势对小经营者不利,对多数发展中国家的服务提供者也不利。下文简述造成困难的其他一些因素。

A. 保护主义依然存在

66. 即使一些发展中国家已开始实行自由化,但发展中国家和发达国家的保护主义依旧存在。许多国家政府仍向航运提供补贴和其他财政补助,并在班轮和散装发运方面向本国经营者等提供货物优先。这几种保护的程​​度到底有多大,尚未可知,不过其存在意味着不提供保护的发展中国家的航运公司面临着来自仍得到保护的航运公司的不公平竞争。

B. 采用公开注册办法

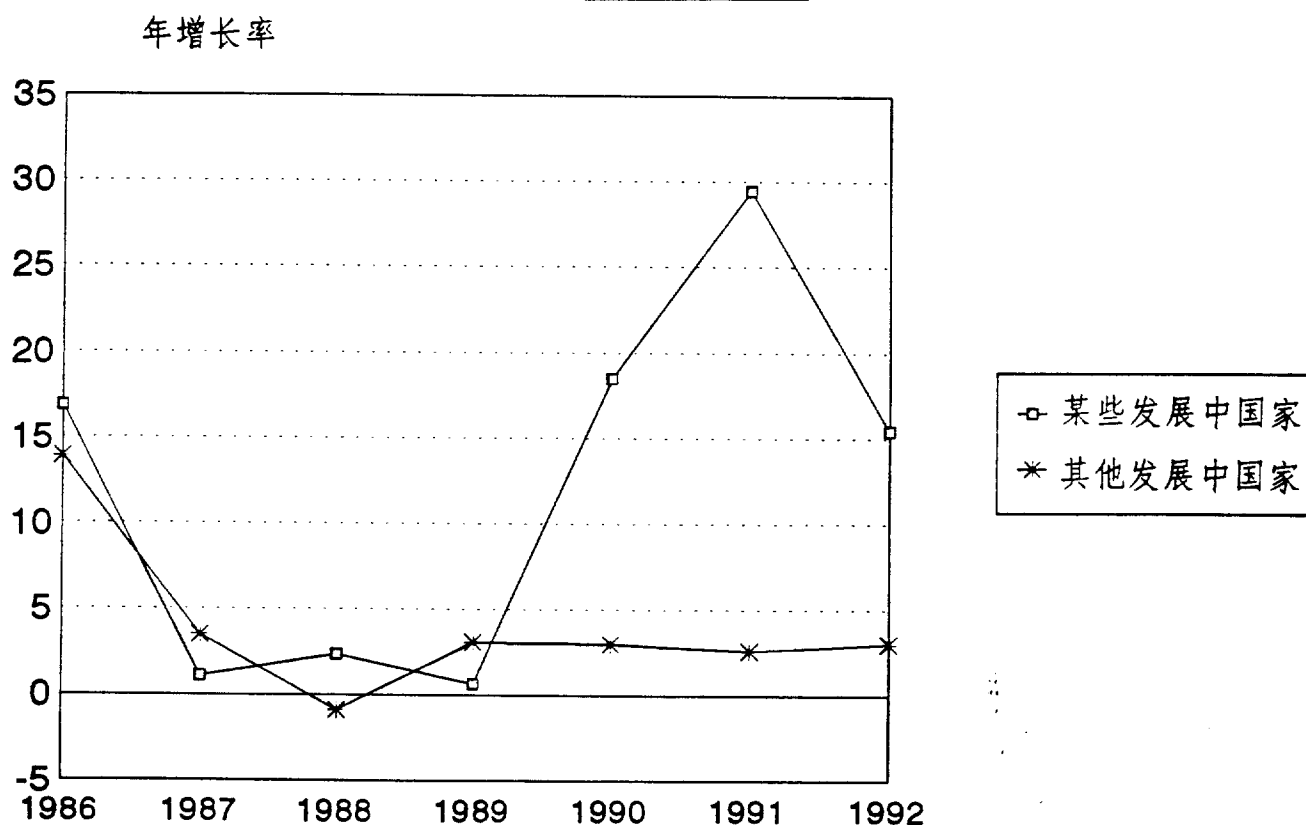
67. 采用公开注册办法能使船主得到比本国便宜的劳力。例如,Drewry报告说,1980年代,联合王国经营者通过公开注册得以节省40%以上的人员配备费用,所有人的养恤基金费用、社会保险费用和其他附加福利被取消;还取消了过长的差旅时间,缩短了假期,因而总的来说,所需的船员人数有减少。¹³ 这一现象,以及班轮航运资本集约变得日益重要,进一步削弱了发展中国家的竞争力。采用公开注册办法使采用通常注册办法的发展中国家的船主在成本上处于不利地位,因而阻碍了竞争。近年来公开注册和国际注册迅速增加,表明了这一点的重要性。图4对放松了船舶登记条件的发展中国家船队的年增长率和不进行这种登记的发展中国家船队的年增长率作了比较。前一批国家船队的注册吨位自1989年起猛增,虽然1992年增长率有所下降,但仍在15%左右。而不进行公开注册的发展中国家的吨位的增长则处于停止状态。越来越多的发展中国家倾向于使船舶在外国注册,这进一步表明了公开注册的重要性。

C. 班轮航运的结构变化

68. 多数发展中国家的班轮营运者是在班轮公会的保护下建立并得到发展的。班轮公会确保营运者有稳定的运价,并使其能在确定航行日期、分运吨位及分担某些管理费用等方面与其他航运公司合作。因而,加入班轮公会的确实能使航运公

司得到一些“保护”，有助于公司提高提供服务的能力。由于班轮公会及由其承运的货载量的相对减少，航运公司通过加入公会所享有的“保护”有所损失，因而公司的竞争能力受到削弱。在许多情况下，其他形式的承运人合作已取代加入公会或作为其补充。发展中国家的承运人固然可以参加其他合作安排，但这些安排能否提供与承运人曾在公会中享有的相同“保护”，则难以料定。

图 4
某些已经放松船舶注册条件的发展中国家船队^a
与其他发展中国家船队的增长率比较，
1986 - 1992年



资料来源：贸发会议，《海运回顾》各期。

- a 已放松船舶注册条件的某些发展中国家有：安提瓜、开曼群岛、洪都拉斯、香港、黎巴嫩、马耳他、毛里求斯、新加坡、斯里兰卡、圣文森特以及格林纳丁斯、图瓦卢和瓦努阿图。其他发展中国家不包括前面所列国家，也不包括巴哈马、百慕大、塞浦路斯、利比里亚和巴拿马。

D. 企业联营和资本的获取

69. 许多发展中国家的航运公司往往是纯粹的运输企业。鉴于航运市场的周期性和由此造成的利润率偏低等原因,这意味着这些企业的财力常常有限。另一方面,发达国家的许多航运公司则往往附属于大型的多种经营的企业,或作为其子公司。这样,母公司就能用来自其他经营活动的收入来填补运输活动的财力不足。这使这些航运公司能在比完全依靠航运业务所得收入的发展中国家公司大得多的程度上扩大和改进航运服务。

E. 技术差距

70. 班轮业的业务效率和竞争力在很大程度上受经营者技术进步水平的影响,而技术进步取决于使用现代化集装箱船,利用大型网络提供门到门服务的能力;还取决于提供电子数据交换系统与客户联系,利用后勤以及改进推销方法。反过来,这些因素取决于公司的资本拥有量和后勤、推销等方面的专门技术。在多数情况下,发展中国家的航运公司利用技术进展方面的条件不如发达国家的航运公司。发展中国家的许多船队仍有很大一部分杂货船或多用途船舶,被用来进行杂货和集装箱化混合作业,而这相对来说效率不高,而且没有竞争力。尽管公司之间有可能进行合作,但这一技术差距不可能通过合资经营、财团协议等来消除。具体而言,随着发展中国家使其航运服务自由化,从而增加市场准入,外国经营者与发展中国家服务提供者合作方面的刺激就会减少。这些服务提供者可设法组成区域合资企业,寻找一个它们能占主导地位的市场活动范围。

F. 吨位过剩

71. 班轮航运经常遇到吨位过剩问题,这是由若干因素造成的。吨位过剩影响到所有经营者,但往往被有能力维持过剩吨位的大承运人用作竞争手段。通过利用过剩吨位,这些承运人可以增加服务频率,扩大市场份额,使竞争对手处于劣势。许多发展中国家的航运公司只拥有小型船队,因而无法保持战略性的过剩吨位,相反,由于是最弱的竞争者,这些航运公司往往是过剩问题的受害者。

G. 散装运输的市场营运和装运安排

72. 发展中国家对散装货物运输的参与要比对班轮运输的参与更为有限。虽然有人指出,在参与散装干货和液体货物运输方面有障碍,阻碍了发展中国家的竞争力和参与,但对这一问题尚未达成共识。在这方面,贸发会议曾进行过两次调查,目的是弄清发展中国家在碳氢化合物干货和液体货物的国际海运竞争中面临的问题。¹⁴ 这两次调查均由专家组负责进行,没有得出结论,不过,专家组提出了一系列建议,目的是创造条件,提高发展中国家经营者参与散装货物海运的能力。

73. 上面所述的许多因素,贸发会议秘书处以前都曾作过研究。¹⁵ 但是,在这期间,运输系统采用的技术和方法有了重大变化。这些事态发展必定会影响到给发展中国家服务提供者造成困难的那些因素的变化。本章依据秘书处能利用的已公布的材料概述了现有的一些,不过,看来委员会有必要对各议题作更专门的调查,以便得出和提出更实质性的结论和建议。

注

¹ 有些国家如智利已经历了长时期的自由化,然而,它的地理位置往往保护它免受竞争,特别是来自沿途港口经营人的竞争。多年来,智利航运公司仍然享受其区域贸易伙伴实体的货物分配制度的利益。

² 当自由化可能涉及对规章的修订时,不一定意味着完全取决管制或废除竞争规则。

³ 理想的做法是评估表明受保护的服务业之特性的其他因素,例如技术进展和革新缓慢、管理不善等。然而这由于缺乏必须的数据而到限制。

⁴ 海运报刊不时报导某些货运自由化之结果的孤立事例,但这些事例并不全面或连贯地说明问题。

⁵ Drewry, *Strategy and Profitability in global container shipping*, November 1991, p.33.

⁶ Containerisation International, August 1992, p.44, table 5.

⁷ 班轮航运更大程度集中化的倾向将在下文第6节中加以讨论。

⁸ 在这一方面,贸发会议在重新确定其职责和改组方面向托运人理事会提供了协

助。其目标是在使理事会能够通过以下方式有效地维护用户的利益：与承运人和辅助服务提供者进行谈判、提供有关运输的资料和向托运人提供与运输特定发货有关的协助。这种办法实际上是理事会在性质上从政治组织向专业组织的转变。在一些非洲国家已经发起了这一进程。然而由于这一问题的复杂性，需要较多的时间和工作才能达到明显的效果。

⁹ Containerisation International, November 1993, pp.32-39.

¹⁰ 在乌拉圭回合于1993年12月结束时，决定设立一个海运服务谈判小组，任务是在自愿基础上在海洋运输服务部门内根据服务贸易总协定进行进一步谈判。该谈判小组将于1996年6月之前结束谈判，并提出一份最后报告。

¹¹ 长期合同更适用于散装货物运输而不是班轮服务。

¹² 除其他外包括安提瓜和巴布达、开曼群岛、洪都拉斯、香港、马耳他、毛里求斯、新加坡、斯里兰卡、圣文森特和格林纳丁斯以及瓦努阿图。菲律宾虽然不是常规意义上的公开注册国，但该国执行一项光船租赁计划，该计划对该国船队的大幅度扩大有直接影响。根据这项计划，外国船主通过设在菲律宾的公司在菲律宾注册。

¹³ Drewry, Ship costs-Their structures and significance, August 1990, page 57.

¹⁴ 见贸发会议，1981年11月30日至12月4日在日内瓦万国宫举行的“发展中国家散装货物运输问题专家组第二届会议报告”（TD/B/CN.4/234-TD/B/CN.4/AC.2/5），和贸发会议，1984年1月30日至2月3日在日内瓦万国宫举行的“散装液体碳氢化合物国际海运专家组第二届会议报告”（TD/B/CN.4/263-TD/B/CN.4/AC.3/5）。

¹⁵ 除调查散装货物海运以外，还对船舶资金、世界航运供需不平衡以及公开注册等问题作了详细研究。

XX XX XX XX XX