



联合 国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/C.10/1994/4
28 March 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

跨国公司委员会

第二十届会议

1994年5月2日至11日，日内瓦

临时议程* 项目4

跨国公司在服务行业中的作用

扩充服务业外国直接投资与贸易

贸发会议秘书处的报告

摘要

由于各决策者越来越认识到服务行业对增长和发展的贡献和该部门的效能低劣造成重大损失，因此，许多国家现已认识到从促使其服务业市场有更大竞争性可得到重大经济利益，而这种过程也应当需要开放国内市场以供外国竞争。本报告审查这方面的经验，即大部分是吸取贸发会议 / 世界银行 / 开发计划署关于“扩充服务业外国直接投资与贸易”的合办技术合作项目的经验，同时也考虑到过去在此领域进行的工作，而由于各国可能有互相矛盾的政策目标，因此便为那些愿意放宽其服务业部门的范围的国家提出各种政策选择。

* E/C.10/1994/1。

目 录

	第 次	页 次
导言	1 - 5	3
一、服务业的增长和发展	6 - 12	4
二、服务业市场的效率和竞争性	13 - 18	7
A. 管制	14 - 16	7
B. 市场的竞争能力和分配效率及技术效率	17 - 18	8
三、服务业的国际交易：降低障碍与鉴定自由化的范围 ...	19 - 36	9
A. 限制服务业的国际交易的工具	20 - 27	9
B. 降低对服务业国际交易的障碍	28 - 30	11
C. 单边或多边自由化	31 - 36	12
四、从实地项目取得的初步教训	37 - 76	13
A. 效率不足的费用	38 - 48	14
B. 服务业综合体	49 - 54	17
C. 较广泛的宏观经济目标	55 - 57	19
D. 政策改革的顺序	58 - 65	20
E. 需要政治一致意见	66 - 73	23
F. 补充的反托拉斯和竞争政策	74 - 76	25
五、结论	77 - 81	26
附件：扩充服务业外国直接投资与贸易项目		29

导 言

1. 跨国公司委员会第十九届会议(E/1993/30,第四章,第7段)请秘书长根据贸发会议/世界银行/开发计划署关于“扩充服务业外国直接投资与贸易”的合办技术合作项目的执行情况就放宽外国直接投资于服务业的经验向委员会第二十届会议提出报告。本报告是跨国公司方案根据该项请求编制的。

2. 最近的政策上的发展和声明表明许多国家越来越认识到一个健康和不断扩充的服务部门对发展中国家的发展极为重要。这特别适用于对提高一个经济各个部门的效率和生产力极为重要的生产者和基本设施的服务。许多发展中国家也同样越来越认识到服务业的迅速发展需要发展中国家内这些行业一向无法得到的财政、技术和人力资源。服务业可能急需资金,这是因为国家在经济上的优先考虑往往将这些资源指定用于其他部门(例如农业或制造业)、或可能只是因为某一个国家普遍缺乏资源。技术也可能有限,即因为服务业普遍存在的垄断或寡头卖主垄断的情况往往使这些行业中各家公司不努力工作和缺乏创造力。人力资源也可能缺乏,这是因为国家的大多数技术专业人才往往会影响到薪酬高的其他部门工作。最后,发展中国家也日益认识到提高现有能力的效率可以使服务业部门对经济的发展作出更大的贡献;本报告的大部分就是集中在这一方面。

3. 根据这些看法,发展中国家日益了解到提高服务业市场的竞争力是突破许多障碍的主要途径,而作为这种政策转变的一部分,在若干行业中应当允许外国服务业供应商在国内的服务业市场内竞争--无论是通过投资或贸易。外国公司主要是通过外国直接投资的办法来进入服务业市场的,因为,服务业的特点就是它们不能越过边界公平交易的。因此,许多发达国家和发展中国家为了提高国内服务业的效率便着手采用(通常是单方面采用)各项自由化措施,其目的是要使更多竞争(包括通过外国直接投资以及贸易)与通过适当管制继续保护服务业重新取得平衡。实际上,若干国家正在进行的是十年前所想象不到的。例如,它们正在允许跨国公司打进它们的金融业、空运业、电讯业和公用事业。同时,各国也日益意识到自由化措施必须谨

慎地采用和执行，并要考虑到不同服务业的不同特点和作用和各国的现况。¹

4. 由于以上所述，贸发会议的跨国公司方案和世界银行在开发计划署的资助下开办了一项集中于促使在发展中国家服务业中放宽外国直接投资和国际贸易的试办技术援助项目。该项目题为“扩充服务业直接投资与贸易”（见附录1），迄今正在编制一本册子，《服务业中国国际交易的自由化：手册》（ST/CTC/167）和在突尼斯、乌干达和乌拉圭策划各处实地项目。该《手册》首先全面调查各国为管制和限制进入市场所使用的文件和国家如何对待其市场中的外国服务业供应商。同时，它也为各决策者对在自由化过程中必须考虑到的问题提供指导。该实地项目试图在执行阶段采用《手册》内的一些建议。

5. 本报告试图从扩充服务业外国直接投资与贸易项目中汲取初步的经验并考虑到过去在这领域所完成的工作。² 该报告在这个导言部分后分为四章。下一章（第一章）概括在促使服务业增加其对增长和经济发展的贡献方面的经验调查结果和论据，并提请注意各种不同服务业对这方面的贡献。第二章提出一些关于服务业效率概念的问题，包括管理规则的作用和国内市场和国际市场自由化的处境。第三章审查一些用以管制外国服务业供应商对国内市场的贡献的主要文件，这一章也审查单方面和多方面自由化的利弊。第二和第三章强调有需要使提高市场的竞争力与使管制有一个适当的作用取得平衡。第四章则借鉴该实地工作的经验教训。该报告内这一章的重点是要确定各国如果要通过进行各种宏观体制和部门的改革加强其市场的竞争力的办法来提高其服务业的效率可能考虑采取的步骤。

一、服务业的增长和发展

6. 服务业对发达国家和发展中国家经济所作出的越来越大的贡献现在已有详细的记载。最近几十年来，服务业在将近所有国家的国内生产总值（国内总产值）中所占的比重不断增加，而在各部门的就业率中所占比率也甚至在不断增加。例如，从1960年到1980年，服务业在所有发展中国家国内总产值中所占比额平均增加了40%至

47%。在同一期间，发达国家的相等数字则从54%增加到61%。¹⁴

7. 最近服务业的增长大部分反映出经济是如何生产的和生产出什么产品这两方面的不断在转变的过程。¹⁵关于经济如何生产的问题，制造商和农民正在日益依赖于越来越多的中间服务业的投入，这些投入则用于其他的生产并且必须由用户——公司自己生产或向专门的服务供应商购买。这些投入，即生产者服务，包括诸如运输、金融、保险、研究发展、市场研究、销售和广告的服务。它们对其他部门的有效运作和经济的竞争性日益重要——即不是予以削弱就是给予支持。

8. 所观察的关于生产服务业与其他部门的竞争性具有强烈的关系，并不是最近才观察到的。西蒙·库兹内特斯指出在增长期间许多工业国家的制造业和农业部门的生产力有所增加，这实际上是这些国家的运输和经销基本设施获得改善。¹⁶与此成对比的是一个经济可能要为软弱的制造者的服务基本设施付出重大代价。例如，效率低的批发和运输基本设施可能使农产品无法从农场分销到各个市场，使粮食短缺问题恶化；而投资的激增也可能因缺乏支持性服务（即公路损坏、水电供应不足或电话服务不可靠）而失去冲劲。同时，生产服务业的真正新的发展当然也不是上述关系的存在，因为这些投入在生产过程中所占份额与其他投入相比是一直在增长的，而这些投入的范围和复杂性正在迅速扩大。

9. 在整体上，生产服务业日益重要的重点就是关系到增长和发展。对生产服务业的日益需要使这些部门创造新的工作和新的增加值。生产服务业进而可能加强或抑制其他服务业或其他经济部门的发展，即视其效率和供应而定。

10. 同时，服务业的增长也反映出所消耗的东西的转变。这部分也反映出收入的增长。随着经济的增长，更多的收入便可以从仅是支付日常生活必需品——食物、衣服和住房——转到其他设施，而大部分都是服务业、学校、医疗服务等等。可是这里也涉及整个经济的关系。消费者服务的无效提供通常使消费者必须付出的更大的代价，从而使消费的服务质量降低，这便导致消费者福利的损失、对其他货物和服务的需求减少，国内总产值进而减少，而因需求未得到满足而造成就业机会减少。

11. 服务业对发展中国家的增长和发展的贡献的不断增加不限于国内的交易，同时也包括国际交易：

(a) 服务业可能是出口和外汇的重要来源。实际上，举几个例子来说，许多发展中国家已通过繁荣的旅游业、移居国外工人的汇款(一种服务出口的形式)或出口运输和航运服务业来赚取大量外汇。例如，埃及指出它的“四大虎”——其中三个是服务业——是其主要的出口来源：按重要性大小排列，即临时工人移居外国、旅游业、石油和苏伊士运河收费。一些发展中国家甚至还在建立高增值服务业出口的基础：例如，在软件方面为印度、菲律宾、突尼斯等国家；在建筑和工程方面为墨西哥、巴西、大韩民国等国家；生物技术方面为新加坡；

(b) 服务业的国际交易可能是取得和发展技术的一个重要方法。许多国家在外国集团大旅馆、外国航空公司和其他外国服务业供应商的参与下发展其旅游市场。除提供新资本和它可能缺少的其他生产力外，它们也带来了可能需要的服务业技术。从建筑和工程领域举一个例子来说，若干墨西哥公司能在发展墨西哥地下铁道系统的第一阶段期间从外国承包商取得技术。它们后来便将这些技术应用于同一地下铁道网络的延长线，而最近则向其他拉丁美洲国家城市出口类似的项目；

(c) 由于认识到在提供生产服务业和向外国服务业供应商开放国内市场方面的障碍，发展中国家可能对造成重大损失的低劣工作效率进行改正和加强国内的发展。例如，最近几年许多发展中国家认为由于要改进其电信网络需要大笔投资而如果缺乏有效的网络国内生产者则要付出重大代价，因此它们必须向外国供应商开放其电信部门。

12. 简言之，世界各国，特别是发展中国家，对服务业对增长和发展作出的贡献有了新的了解。而这种新的了解的基础就是对一个国家的服务业与其他部门的关联、服务业与经济福利的关联和服务业与对外交易的关联作出了较精密的评估。

二、服务业市场的效率和竞争性

13. 大多数国家的许多服务市场继续受到严厉管制。同时，它们的特征就是只有一个生产者或至多有几个供应商，这并不是不可能的。其所以如此是因为许多服务业市场的特征是（或过去是）自然垄断或不完整资料的情况使得有需要进行管制。不幸的是，这种缺乏竞争通常也是使造成重大损失的低劣工作效率和许多服务业中的各种障碍的特征能够持续下去的主要原因。由于这些原因，许多国家已着手促使其上述服务业部门实现自由化。

A. 管制

14. 虽然，基于效率的原因对服务业供应商（包括外国的服务供应商）进入市场实行自由化政策有其坚强理由，但有若干考虑，特别是与经济发展有关的考虑，加上市场失败的可能性，造成管制和限制的必要。然而，尽管服务市场的性质的确通常是由这些原因而必须有某种管制，但管制的过程却可能隐藏着陷阱。某一时期的自然垄断的条件或资料不足可能不能继续保持或有所改变。例如，在电讯业，技术成本的急聚削减已深刻改变了一度存在的进入障碍的水平和性质，也因而改变了此一市场的经济，包括发展中国家的在内。同样地，发展中国家内人民都市化程度增加，创造了巨大集中的市场，可能使批发商和零售商越来越难使用其对地理上分数的人口一度掌握的垄断权力，而削减甚至全部消除了对许多最终商品及服务价格管制的需要。但过时的管制可能仍然持续，因为管制者已被它们忽略的工业所“俘虏”了。既定的程序不愿见到其工业的管制构架改变，不愿放弃它们过去靠限制竞争造成的收取垄断租金的方式。他们对管制进程使用的控制可使他们继续保护他们的市场地位，不理会这样作可能造成效率低下。

15. 简而言之，决策人士必须与改变的步调保持调和，并随时记住，管制的主要目标应为改善所有被管制的服务的用户及顾客的福祉，而非各个生产者的福祉。结

果,真正关心追求服务业更大效益的各国政府应时时考虑开放竞争,增加市场的竞争能力。自由化不能仅限于向其他的国内生产者开放市场,而且还必须也向外国的供应者开放。这是由于若干理由,包括以前提到的地方资源稀少,许多服务必须直接或间接地在世界市场中竞争,而且此一趋势已日渐加强,例如,坦桑尼亚旅游业必须与肯尼亚、泰国或印度尼西亚竞争;乌干达的出口商在与津巴布韦和赞比亚的出口商竞争时也要受到运输价格的影响。因此各国政府的中心政策就是,在必要时,如何经由减少进入市场的障碍,包括让贸易或投资的外国供应商进入市场在内,最好地把管制与竞争的纪律结合起来。

16. 在这方面,赞成对外国竞争保持障碍的必要理由是,要仔细作评价。诸如年幼的工业或工业政策的理由,为维持支付平衡而保护的理由,为最适当的关税和不完善或战略性竞争的理由。有时发展目标被视为较静态效率目标更为重要。例如,在动态范围内,在关键工业中推动本土能力的长远利益可能需要从长考虑。此外,平等分配效率获益的问题(以此补偿亏损者,并使获利者较前增进)也值得注意。因此,从发展进程来看自由化的影响也应作认真的考虑。

B. 市场的竞争能力和分配效率及技术效率

17. 从自由化取得的效率收益可能有两种:削弱贸易障碍可使国内价格与国际价格看齐并任生产者按此调整其投入与产出的混合比率。国内生产者多专注于他们最有效率的工业(相较于其他生产者而言),并在一定成本或一定产出的最低成本,其他情况持续的条件下,将进口或国内生产的投入结合最大可能的产出。整体的福利仅因可买的增多而增加,而生产更多仅来自混合比率的改变。这种效率的增加基本上是静态的;这是一种分配效率的增加。

18. 但自由化的调整决非静态的过程。面对不断变动的价格因素和面对新的竞争,公司不能仅只调整其投入混合或其产出的性质。他们为作出反应将力求改变其经营方式增加产量以调整其在市场中的地位。这种获益通常称之为技术效率的增

加。自由化在本身可能不一定直接会增加产量,但它通常能间接提供刺激,激发更大的企业能力以面对竞争并发展和取得技术知识。此外,由于增加生产面对更广大的国际市场,在更广大的宏观稳定和政府政策的信用刺激下的革新与增长,整体经济也会带来生产的增加。

三、服务业的国际交易:降低障碍与鉴定自由化的范围

19. 服务业的国际交易的一个特点是,一般而言,它缺乏象外国提供者在货物的跨界贸易与其他方式交货间的替代能力。大多数国际交换的服务业是通过外国直接投资,服务人员迁往进口国,或顾客迁入出口国的方式交货。纯粹“跨界”贸易虽存在但多限于很少的服务行业(大多数运输服务,某些电讯为主的服务和很少的其他种服务)。大多数服务业的国际贸易必须使用三种上述的“交货方式”中的一种,通常是结合两种方式。这是因为大多数服务必须在消费的地方生产的缘故。

A. 限制服务业的国际交易的工具

20. 一般而言,一个国家限制外国服务业提供者在其国内市场竞争的方法是设置障碍—即多少加以限制性的障碍,这包括四种可能的方式。这些障碍或保护工具,不外三大类:影响外国服务业提供者进入市场;涉及外国提供者的待遇标准;和服务业的一般性管制构架。前两大类是明显直接针对外国服务提供者的,最后一类包括的措施并非针对性,但对它们进入市场或取得标准待遇有重大影响。

21. 服务业的国际交易大部分经由外国直接投资进行。因此大多数重要的对服务业国际交易的限制均为针对这类投资的规章和条例就是很自然的事。对经由外国直接投资提供服务业进入市场的障碍通常采取对外国所有权全经济的禁止,特定工业的禁止,或对允许外国股本范围的限制等形式。对跨国服务公司参与的禁止和限制从经济福利的观点看来可能代价太大;如果认为某个部门太过敏感不宜允许外国控制,则有其他可以考虑的替代方式,如联合投资。从经验得知,通常总是有可能找

到一种较少限制性的措施来达到既能保护国家利益同时又兼得允许外国直接投资的效率收益。

22. 在外国直接投资规章中限制外国提供者的本国待遇措施较直接禁止进入为普遍。这些规章包括只针对外国提供服务业者拒绝其取得优惠价格的投入及投资奖励；限制对外国财产转移；对外国公司适用与国内公司不同的税制。这些政策通常综合执行，可能相当程度地改变了外国公司与国内公司的相对奖励结构。通常，由于没有业绩要求，对外财政转移和差别征税有关的规章是与具体执行奖励以吸引外国直接投资相矛盾的。为了达到推动更有利的资源分配的目的，最好能采取鼓励对国内与外国投资者和工业间非歧视性的政策。

23. 即使没有限制进入市场或拒绝给予本国待遇的政策，国内的管制政策也可能会挫伤外国直接投资的服务业。一般的管制框架，包括保证财产权利（知识产权等）一般性限制进入市场和商业行为（诸如在金融部门的慎密规定），和竞争政策可能包含有歧视新的或外国公司的进入，导致非竞争性市场的因素。

24. 关于劳工的迁移，通常这是一种补充外国直接投资的提供服务的模式，其涉及进入市场的文书包括与签证，居留许可，工作许可和专业或工艺登记要求有关的规章和条例。虽然这些文书是在国家移民政策范围内具有法定用途或为保证专业服务的质量（例如，医师或律师的执照），但有时它们也会起到阻碍服务业贸易的重大作用。某些国家准许工人暂时入境以缓解其非技术劳工的短缺，但各国很少准许专业服务业提供者自由流动。专业、技术和专门工作通常有严紧的规定，而各国的管制系统不一，造成专业服务的国际交易更形困难。有些国家和专业遵循一套国家管制的执照程序，而另一些国家准许专业协会自行管理。这种差异造成若不将各执照要求标准化就必须创造机制使各国彼此承认取得执照的资格。在欧洲联盟中已有若干国家执行了部分相互承认取得执照的资格。

25. 涉及本国劳工待遇的限制通常包括为使外国工人居住在进口国内较本国工人更加齐一而制定的规章。外国工人可能被限制在进口国内的居住地或旅行，可能

禁止他们携带家属，或征收较本国工人更高的税额，以及在工作地点上的区别对待等。

26. 控制服务顾客的迁移的工具与限制提供服务的劳工的迁移的工具相同。一大区别是，通常服务进口国和服务出口国双方均会采取涉及顾客迁移的措施。例如，关于旅游，游客的迁移在游客的国家内以出境签证的方式加以限制，或由接受国(出口国)以入境签证来限制。此外，对提供游客外汇的限制和对某一货币可兑换的限制都是可能限制旅游服务中的国际交易的工具。

27. 最后，还有一些涉及纯粹跨国界服务业贸易的工具，这些工具适用于这种服务贸易，包括涉及进入市场的数量措施，涉及竞争性进口的价格的工具，和其他作为一般政策框架的一部分但与服务贸易间接有关者。进入市场或配额一类的工具的一个例子是，某些国家对电视和无线电节目的生产和分配和在许多国际海洋运输工业中通行的市场分享式的协定订立地方内容的规章。价格方面的工具包括对跨国界进口服务的征税和对国内服务提供者的津贴。

B. 降低对服务业国际交易的障碍

28. 从上述各项可知，服务业国际交易自由化的实际执行引起了这样的问题，即，在不可能完全自由化的情况下，对国际服务提供者应首先降低何种障碍。

29. 大多为针对货物贸易而发展的国际贸易理论教导我们，在限制进入或限制对外国服务提供者的待遇方面，有些工具较其他工具为优，这是因为它们造成的扭曲较少因而更有效率，或者是因为较易执行，更具透明性。例如，如果目的是为了促进国内工业，则津贴通常较关税为优，因为其目标直接针对生产者，而关税则影响到消费者和生产者。同样的，大多数情况下，关税(或其他价格方面的工具)将优于配额(或其他数量方面的工具)。特别是当外国人收到稀少不足的租金是由数量限制自然形成。总地来说，如果必须执行限制政策，则提高政府税收者优于不能提高者。

30. 由于国际服务交易的性质，这种按传统排列的贸易政策措施可能难于直接

适用于服务贸易上。关税措施是例外，而且在服务部门中许多数量方面的措施（例如，关系到专业人士执照的措施）是否能轻易转变为关税方面的措施，尚不十分清楚。大多数用于限制国际服务交易的工具可能还是不出数量方面的限制（大多为进入市场的限制）或某种价格方面的限制（大多为国内津贴或对本国待遇限制的隐藏征税）。如果这种广泛的概括站得住，而且适用于货物的依序排列的措施也能同样适用于服务的话，那么，广泛的规律可能是，限制外国服务提供者的本国待遇较好于限制进入市场，因为这样对整体效率的扭曲较少，因而对整体的经济也更有利。

C. 单边或多边自由化

31. 为求服务部门的更佳效率，国际交易自由化并非只能在单边范围内实行。事实上，发展中国家经由双边、复边或多边协定将服务业自由化会有多种益处。最明显利益之一是当采取互惠自由化后可以进入其他国家的服务市场，加强所需出口的前景以补偿国内自由化可能引起的进口增加，从而减低对自由化倡议的反对。另一种利益是自由化后国际合同义务增加了信用，使各国政府更有力量挡开利益集团设置障碍阻挡国际竞争的企图。多边努力的第三项益处是自由化与当前政策改革的程序能更好地确定，现存的管制标准有助于发展中国家避免管制系统中的不必要的竞争。

32. 服务业国际交易自由化的主要多边安排是新订立的服务业贸易总协定（服贸总协定），这是乌拉圭回合谈判中多边贸易框架中的一部分。服贸总协定是服务业国际交易自由化最全面的方式，其观念、原则和规律将可作为今后各轮谈判的起点。这将使，除其他外，发展中国家能从发达国家谈判得到互惠减让的交换给予外国直接投资进入它们的服务业部门。

33. 虽然服贸总协定并不给予发展中国家优惠和差别待遇以形成其承诺市场开放，但它却承认它们必须根据它们的发展程度逐渐自由化。此外，《协定》第19.2条承认发展中国家有权对外国服务供应商进入市场设置条件（诸如业绩要求）。《协

定》也承认在自由化的同时有必须加管制的可能。《协定》的其他条款承认发展中国家需要服务业中的技术转让，它们需要技术援助，和其他与它们直接有关的问题。

34. 除了《服贸总协定》外，还有一些其他的国际协定规定了服务业国际交易的自由化。这里的例子有发达国家间，发展中国家间和两个国家集团间的优惠贸易协定。这些优惠贸易协定仅次于多边协定，因为它们在贸易多样化方面必然要付出某些代价。但它们可能也会带来许多多边谈判取得的利益。此外，它们还可能发挥多边谈判的“实验室”的作用。

35. 其他涉及国际服务业交易的国际机制包括在工业一级的国际协定。例子有国际民用航空组织，巴塞尔银行管制和监督措施委员会和国际电联。这些协定为这些工业操作设定标准，可能有利于服务业的国际贸易。但工业一级的国际协定在某些情况下在国际市场中却有反竞争的效果。

36. 虽然双边、复边或多边自由化的主要益处可能是加强进入新的市场，这些机制也会严重限制一个国家最终开放其市场供作竞争的程度。毕竟在一项谈判进程中，通常都对对方的要求作最低必要的让步。其影响即一个国家可能只因等待他方作相应的开放而最后过久地保留住自己的市场自由化。而这样就可能会付出延长国内无效率状况的代价。这一看法的意义是，在某些情况下，单边和多边（或双边或复边）自由化可能并不是象乍一眼看去那样好的供选办法。

四、从实地项目取得的初步教训

37. 从实地执行扩大服务领域的外国直接投资和贸易的项目所取得的六项初步教训总结在以下各节：

1. 服务业的效率不足对发展中国家造成巨额的经济负担。当效率不足的情况出现在生产者-服务业市场时，这种情况尤其显著，因此，最好能计算效率不足所产生的费用。

2. 在服务业自由化方面，应特别注意各部门政策交叉重叠的相互关系。为了

避免服务业部门内的政策冲突，时常得在“服务业综合体”一级进行改革，而不是在个别服务业方面进行改革。

3. 服务业的自由化可以协助达成宏观经济调整和改组的广泛目标。

4. 当服务业自由化时，最妥善的政策改革次序是在试图就某一服务业综合体进行改革以前就注意到宏观规范的问题。

5. 服务业自由化只有在具有支持改革的政治共识的情况下才会获得成功。

6. 缺乏适当的互补改革，例如反托拉斯政策或竞争性政策，可能会阻碍自由化改革的进展，降低自由化所产生的效率或利益。这种情况在服务业中尤其显著，因为服务业方面有关竞争的经验远比商品业方面有限。

头四项教训是达成以后讨论的一致意见的关键要素。最后一项教训涉及一套通常能在展开服务业的改革之后才采取的问题。采用每一种教训的程度自然取决于每国家和每种服务业的具体情况，并需要考虑到采用自由化的办法时，也涉及一些风险。因此，在进行自由化时，应谨慎从事。尤其是，不同的服务业可能需要采取不同的办法，因为这涉及到每一个国家的不同具体情况和目标，并认识到自由化的工作时常也需要同时加强各种法规（例如具有咨询作用的法规）。

A. 效率不足的费用

38. 本报告前文曾经指出，促使发展中国家考虑服务业方面的改革的关键要素是确认这一行业内效率不足的高昂成本。评价效率不足的费用可能是达成改革的协商一致意见以及找出最需要改革的部门的重要因素。

39. 要了解服务业方面效率不足的成本绝非易事。这项成本不仅与有时受到相对保护的市场的缘故以至个别服务业价格极其高昂有关，也可能包括所提供的服务品质低劣、服务的范围有限、缺乏创新和这一部门内偏低的生产力和低生产力增长。从服务业的消费者的眼光来看——不论他们是最后消费者或中间消费者——效率不足的费用就与消费税一样，足以降低它们的利益或减低它们的竞争能力。

40. 在实地执行扩大服务领域的外国直接投资和贸易的项目证实在生产者服务业方面所出现的效率不足现象具有特别重要的意义。造成这种现象的原因是因为一个生产者服务业方面效率的不足时常会通过大量其他行业产生深远的影响。在实地项目的执行工作中时常遭遇这方面的实际例子。例如,若干国家没有可靠的电话系统,就使商业银行无法建立自动取款存款机的网络(特别是根据法令不准这些银行设立不属于国家垄断的通讯网络的情况下),从而无法取得这种系统的生产力增长和成本减少的好处。发展中国家通过自动取款存款机进行的银行帐户来往所需的单位成本比在柜台通过行员处理帐户所需的费用减少75%左右。同样的,电话通讯设备的低劣也可能使商人无法使用可靠的传真设备,而这已成为目前在国际市场进行商业交易的必要条件。同样的,在运输基本设施方面的效率不足,也会对整个经济产生重大影响:例如,农业产品在到达消费者市场以前就已腐坏;出口者无法及时将他们的产品以可竞争的价格运出;旅游业者无法以合理的可竞争价格和时间范围内将游客送往希望旅游的地点,而将出口的机会断送给国外竞争者。

41. 实地执行扩大服务领域的外国直接投资和贸易的结果认为几乎在每一领域都需要计算主要生产者服务业方面效率不足的费用,因为这种效率不足的现象普遍存在,而且极为昂贵。在这方面可以考虑的服务业团体例如有运输业和分配业,包括与进口出口有关的行业;财务和附属服务业(例如会计、法律服务、通讯服务、金融市场、保险市场);对工业和商业投资的服务业,包括道路、用水和供电;和建筑和工程业及有关行业。

42. 在进口/出口后勤服务业方面,发展中国家的生产者和投资者通常都非常依赖进口的资本货物和中间产物,而在进口基本设施方面的效率不足对国内生产者造成沉重的负担。此外,许多发展中国家非常依赖农产品的出口,成为其外汇的主要来源。出口基本设施的不足象对出口缴税一样。使出口者更难于脱离传统的农产品,以致出口停顿、外汇枯竭。

43. 由于这种效率不足的情况所产生的费用的一项实际例子是设法了解进出乌

干达的过境贸易，审查不同所涉组成部分的费用。乌干达的大批进出口货物通过肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国进行过境贸易，其中大部分利用货车在肯尼亚蒙巴萨和乌干达坎帕拉之间运送。最大的问题是在进口一方。

44. 进口品从到达蒙巴萨到运达坎帕拉的仓库所需的运送时间一般需要四星期。平均一星期耗费在蒙巴萨，等待从船上卸货。到1993年夏天，蒙巴萨的22具吊车中只有一具吊车在作业，造成大量的等待问题。在其余的三星期的运送时间内，总共约有七天至九天的时间货车停滞不前：由于用于预防公路抢劫的保卫车队系统，在肯尼亚停留两天；由于在边境过界的延误停留两天；有三至五天停留在坎帕拉的海关仓库，等待检验过关。以估计每天\$300的费用计算（包括与货车装甲及工钱有关的费用、以及货物在卡车上无法动用的成本以及有关各项费用），估计每年浪费在货运成本和运输设施能力不足的总费用达\$36 000 000，这笔数额已接近于该国1992年进出口商所支付的道路运费总额的一半。换言之，如果能够避免这些延误，运费几乎可减少一半。在这货运停滞的费用之外，加上每公吨约\$15的“手续费”（比货物停滞不前的费用低的多），估计由于效率不足所造成的总成本几达进口货品成本——保险——运费价值的10%。

45. 除了这些直接费用之外，如果卡车不停滞不动，就能赚取更多运费，所以还有由于收入损失所造成的其余成本。减少货车停用的时间，就表示该国能以较少的货车运送相同数量的货物，因此就可减少对卡车车队的投资。这一现象极为重要，因为在目前道路运输的情况下，卡车运输能力时常供不应求。这在某种程度上造成卡车车主求多于供的市场力量，在多数情况下，使他们能收取比竞争性的市场性格要高的费用。这也造成目前不愿对新的能力投资的情况。⁶

46. 效率不足所造成的高成本并不只限于运输业，从突尼斯执行扩大服务领域的外国直接投资和贸易的项目显示，通讯业方面也有这种现象。在多数发展中国家——以及最近在多数发达国家——通讯业通常都是国家垄断的行业。但是由于需求和技术的迅速改变，多数国家都已开始开放部分通讯业，以便向竞争的方向迈进。在突尼

斯,政府在几年前就已打算开放部分通讯业,以便把扩大通讯网的工作由私有部门提供。在此之前,与铺设线路网络有关的所有工作都由政府垄断进行。

47. 首先,突尼斯政府解散国营通讯业中一向使用的建造部门。过后不久,它允许新的企业人员参与投标。在政策上的这种转变证明方向正确,尤其增加了建造能力。不过,在政策上这种朝向自由化转变至今尚未达到预期的效果,原因如下。首先,扩大网络所需的电话线仍由地方性的垄断企业提供。价格高,据报品质也不可靠,而且生产日期也不与建造日期配合,因此,建造队时常停工,等候电话线的来到。此外,由于市场开放之后所成立的私有建造公司至今都是一些规模较小、经验不足的公司。所需的援助,特别是在品质控制方面的援助,至今尚无法提供给这些公司;因此,该国在近年中扩大网络方面作出的巨额投资至今尚未在通讯服务的质和量方面达到预期的增加,电话公司也未增加收入。从这一特殊例子取得的教训并不必然表示开放市场是错误的政策方向,而可能是开放的程度仍嫌不足。而开放这一市场给外国公司就极可能有助于制定较高的运行标准和质量。

48. 因此,服务业的效率不足对发展中国家造成巨额的经济负担。在生产业方面,效率不足所造成的负担尤其显著。评价这种效率不足所造成的负担可能是达成改革的协商一致意见以及找出何处最需要改革的问题的一项主要部分。

B. 服务业综合体

49. 服务业时常配合其他商品或服务一起提供。不仅如前所述,在生产业方面有这种现象,在多数其他服务业方面也有这种现象。因此,在一个服务业方面的政策改革可能并无效率,或与其他行业的现有政策相冲突,除非在“服务业综合体”一级审查是否需要改革的问题。服务业综合体可视为是服务活动的一个分系统,与投入—产出的关系密切联系。服务业综合体的概念在于了解一组相互有关的服务行业及其与其他下游工业的相互关系,不论这些下游工业是在生产商品或提供服务方面。在涉及服务业改革自由化方面的技术难题大多在于服务业综合体一级,虽然在该级

法规改革方面的有关经验至为有限。

50. 有关服务业综合体的例子极多。除了前段就生产业所建议的情况之外，旅游业或零售业也可视为这种例子。根据定义，旅游业的产品是运输(空运、道路、铁路等)、住宿(旅馆、旅店、露营区等)、饮食、旅游作业和其他服务业的总和。零售业作为一项服务业综合体不仅涉及出售最后消费品的商店，还包括提供这些消费品的批发销售和后勤基本设施。

51. 从乌拉圭的情况审查旅游服务业综合体显示出政策目标冲突的问题。该国有发展相当完备的旅游部门，尽管这是该国的一项主要单一产品。这一部门主要是针对生活比较富裕的阿根廷人在埃斯特角城度假，在别墅或共有公寓提供时间较长、以家庭为主的暑假假期。政府的一项目标是使这一工业多样化，设法发展国际市场。这一市场的一个奇特现象是它需求时间极短和时间较长并以服务为主的假日(包括需要更多的运输、旅馆、餐馆、零售和娱乐服务)。此外，最近对乌拉圭传统市场需求的改变也使其一些阿根廷顾客以租用的方式享受时间较短的假期(而非以所有权的方式)。

52. 根据扩大服务领域的外国直接投资和贸易项目进行的关于旅游业的一项研究显示，在这一部门的转换方面有许多重大障碍，尤其是沿着政府或市场建议的方式进行多样的转变。这份研究找出了一些主要障碍，特别是国际空运和地区运输以及某些娱乐业(特别是赌场)方面的障碍。此外在房产租用(包括分享时间的房产)和当地汽车租用的法规方面也有障碍。在国际空运和地面(巴士)运输方面，现有的国家规定都保护和促进本国运输机构，而抵制国际竞争，以致新的游客难以到达国内。当运送游客的能力需要急剧增加时，这项问题尤其严重，因为短期停留的任何旅游业产品都表示需要更加频繁地将游客送进和送出国外。以赌场而言，某些现有法规保障首先进入市场的业主，实际对其提供了地方性的垄断，从而限制了这一行业的竞争。最后确定需要作出政策改变，包括制定道路和空中运输的新政策框架，使更多外国公司参与这些行业，以符合该国在旅游业方面需要。

53. 另一项需要协助跨若干行业以避免冲突的改革的例子是突尼斯在其进口和出口后勤服务业自由化方面的经验。不久之前，该国管理货运运送和国际运输的政策仍限制该国可用的能力的大小。该国运送和货运交易的能力不足，以致隐含成本高，并且时常品质低劣。作为解决这项瓶颈的部分解决办法，已经吸引外国投资者前来突尼斯开发出口部门，并开始寻找设立其运货交易和运送能力的机会。但是，最后由于政府无意之中制定的规则，对外国公司的要求低于本国公司，使后者处于不利的竞争地位。对本国公司所加的一项负担是要求本国公司拥有最低的限度的运货能力，其中一半至少得少于两年。与此相反，对外国公司并未加诸这种要求。此外，中央银行对突尼斯企业家资本出口的限制也使后者无法在主要接受国家成立代理机构，使它们无法提供两地之间或单程的服务。对外国公司也没有提出这种限制。尽管外国公司参与这一部门提供了迫切需求的能力，但这些政策所产生的立即影响却妨碍了本国能力的发展。只有找出这些冲突并加以解决之后，本国工业才能迅速发展。

54. 在服务业自由化方面，因此必须特别注意部门政策多样化方面的相互作用。具体而言，为了避免政策冲突，通常改革都应在一批服务业或“服务综合体”的级别进行，而不是在个别服务业进行。

C. 较广泛的宏观经济目标

55. 虽然在服务业自由化的倡议之前，某种程度的宏观经济稳定和宏观制度改革是理想的，服务业的自由化在巩固改革方面，包括非服务部门，以及在增进政府政策的信用和在改善改革将导致长期持久的宏观经济稳定成长方面，也能够是重要的。

56. 我们可以从零售的分配做为说明这一点的例子。零售可以是贸易和投资自由化倡议的成功的一个重要组成部分。由于对进口品的关税和征税已经降低，并且由于对外国直接投资的障碍也减少了，零售分发的渠道就可能减缓或加速新的具竞

争性的进口品或外国公司在国内生产的物质和服务进入的过程，以及它们对经济的影响。因此，如果让较便宜的进口品或者由外国附属公司在当地生产的物质和服务更快地抵达消费者，在它们有助于增加消费者福利的同时，就可能帮助减缓通货膨胀。此外，如果让较便宜的进口品或者在本地生产的外国物质和服务能够更激烈地同国内物质或服务竞争，它们就会给国内生产者增加压力，以进行调整而变得更有效率。反过来，如果零售分配的基础结构减缓了进口品和在当地生产的物质和服务的进入，那么贸易自由化的潜在有利于影响就可能延迟。这一切都是零售分配系统如何迅速或缓慢地进行调整，以容纳新产品和服务的进入的功能。这一部分可能是当地零售部门的竞争性的功能，这是由价格水平、质量和产品多样性、质量和零售商所提供的服务的多样性、以及零售商革新和赶上最新时尚的能力所决定的。再回过来又可能受到该国让外国零售商进入而竞争的程度的影响。在那些有保护零售部门的长期传统的国家，最可能意味着让较新而较有效率的零售技术进入市场。

57. 服务部门改革的宏观经济效益不只限于零售部门，而且也能够来自所有服务领域的改革，并且正如能够从本报告早先的讨论中所推演，宏观经济效益尤其能够来自生产者服务方面的改革。一般来说，服务部门的改革能够帮助防止通货膨胀增进经济效率和出口的竞争性，或许最重要的是，促进生产者向一个比较开放而具竞争性的经济环境进行调整。总的来说，服务部门改革的效益超越了该部门本身的狭窄范围。

D. 政策改革的顺序

58. 服务部门的成功改革的一个基本因素是政策转变的适当顺序。从个别发展中国家的经验，包括那些正在执行扩充服务业外国直接投资与贸易的国家的经验显示，在一国政府能够在服务业一级成功地改革之前，应该有一些宏观性管理的改革。这些改革尤其包括：

- (a) 执行一个能够提供对私人投资的确切保护而在国内和国外投资之间没有

歧视以及部门之间歪曲情况最小的投资法则(或者相当于一套法律和条例);

- (b) 改革税收制度以符合投资法则的目标,包括在国籍或工业方面对各个公司的非歧视性待遇,以及强调一个稳定而可预测的税收制度;
- (c) 移民法的改变,特别是适用于外国公司人员的进入的那个部分;
- (d) 改变外汇条例,以适应国家当前和资金帐户的开放;
- (e) 知识产权法的改变;
- (f) 私有化和/或取消管制方案;
- (g) 某些劳工法的改变。

59. 或许这些先决条件的最重要理由是:它们为外国直接投资进入一个国家建立了较良好的环境。试图增进外国服务公司的参与的服务部门的成功改革,实际上将需要外国直接投资的流入,因为这是外国服务提供者的一个主要提供方式。在很大的程度上,以上所述的各个改革都影响到外国直接投资,包括在服务业上的外国直接投资。当然,这里列出的第一个改革,也就是投资法律或法典的改革,尤其是如此。

60. 经济已经自由化的国家都越来越同意,最好的投资法就是对于投资者(外国或本地),或者对于各部门最少歧视的投资法。相反的投资法倾向于制造一些或是要政府付出代价或是影响到经济效率的歪曲情况。例如,设法向一群投资者提供诱因的投资制度比较会导致财政收入的损失。那些倾向于引导外国投资者进入一个特定工业的法规,通常会限制改革的效益,即使是在已经自由化的部门。例如,有一些发展中国家遵循出口导向的发展政策,集中在建立一些制造业的出口区,那些出口区同国内经济生产没有什么联系。虽然这种政策可能具有无可否认的短期利益(建立一个新的出口来源、以有限度的自由化和高能见度的价值的试验来协助改变一个国家对于外国投资的政治态度),它们却有长期的限制。典型的是,它们在国内经济中留下了一个高度受保护的服务部门。这样一个受保护的服务部门可能会由于缺乏投资而倾向于内在的缺乏效率,它反而影响到有限的自由化政策试图促进的出口部门的

发展。典型的是，出口受到缺乏本地服务能力和本地所获得的服务质量很差的限制。出口部门对于国内经济的多重影响仍然极小。出口商损失了潜在的市场，并且也可能受制于它们开拓市场的能力。它们的生产仍然限于附加价值低的产品。

61. 投资政策典型的同投资者的财政待遇相关联，因而这两种改革是相辅相成的。服务的公司往往非常依赖基于人力资源的软体技术，那只有在让来自海外的足够工作人员在进口国执行那些政策时，才能够转移。因此，就必须提供准许公司的特定工作人员进入的移民规条。

62. 外国提供者只有在他们知道他们获得足够的灵活性来收回所赚利润或者出售他们的投资，作为做生意的正常途径的情况下，才会在外国投资。反过来，一套对外汇太过限制的条例以及太过限制本国公司接受外国投资的权利，可能使得它们比起要求它们去竞争的外国公司处于相当不利的竞争地位。前面引述的关于在突尼斯的扩充服务业外国直接投资与贸易的情况，就可以说明这一点。当然，这并不否认开放一个国家的往来和资金帐户必须有条理地进行，适当地注意到关于货币政策的关键考虑，包括这类政策对于通货膨胀或者国内货币的超值的可能影响。

63. 对于知识产权缺乏合理的保护，对外国公司来说，可能严重地妨碍它们带来最先进的技术。在依赖由软件推动的电脑化技术的服务业来说，这可能尤其重要。

64. 服务业的自由化在没有朝向解除管理的政治承诺以及，在某些情况下，私有化的情况下，是不能够发生的。按照本报告先前提出的观点看来，这里所使用的解除管制，并非意味着从一个管制的环境转到一个非管制的环境，而是从一种管制的环境转到一种承认在可行的情况下必须有竞争的新环境。这里所用的解除管制未必是指对于公有企业的垄断的迎头打击，或者是通过自由化而将其立刻消灭。往往有许多不同的可能途径来达到一个比较具竞争性的工业结构，决定什么是理想的途径往往是因工业而异或者因国而异的。然而，就大多数国家都有法律来规定国家在广泛的经济领域中的垄断来看，有需要修改那些法律的一些关键方面，来建立政府通过国外或国内的私人部门投资者对自由化作出承诺。在有些国家，在劳工法是为帮助建立

国家对某些经济部门的垄断的法律结构的一部分的情况下,这可能也牵涉到劳工法的改变。

65. 即使上述的先决条件都存在,还有一个服务部门的改革顺序的问题:如何可能在不同的服务业复合体当中进行选择,以便在微观一级上使改革继续下去?有两个可能的方法。第一,政府可以选择把它觉得国家有强大的比较优势的服务业复合体自由化。在这方面,竞争将导致通过所提供的服务业的增加专门化和多样化来进一步加强部门的比较优势。第二个选择或许是把服务的生产最缺乏效率以及能够从经济的许多部门中调动广泛支持改革力量的那些服务业复合体自由化。换句话说,就这一点,很难从个别国家的经验中找出硬性的规则,只能说,大部分的选择都是一个政府能够建立的政治一致意见的性质和深度的作用。因此,在把服务业自由化的时候,政策改革的理想顺序包括在试图对某些服务集团进行改革之前,注意到宏观规范的问题。

E. 需要政治一致意见

66. 只有在一个政府能够成功地建立对于改革需要的某种程度的一致意见的情况下,改革才能进行。这种一致意见是必要的,不只是为了执行某一批政策改革,而且也是为了维持政府政策的信任,特别是就改革的无可挽回以及政策环境的稳定而言。对于自由化的需要或者对于自由化的速度缺乏足够的一致意见,可能导致政府所赞助的改革的重大延误,或者造成对政府的自由化方案的实际否决。

67. 当然,需要有一致意见并不单是对服务业的改革如此。但是必须认识到,服务业往往构成发展中国家经济的一个领域,其中的群众管制和国家所有权是最普遍的。之所以如此部分是由于历史的理由。在有些国家,为了突破过去的殖民势力,导致较早而全面的把以往统治势力的经济利益国有化。这很典型地牵涉到服务业部门的广泛国有化。在另一些国家,由于在脱离从前的殖民势力时,还没有一个服务业的基础结构,导致国家的强大参与。面临发展关键基础结构的需要以及缺乏私有资金

去那样做，国家必须参与在广泛的领域发展企业(水电、公路运输、铁路、银行、保险、运输等)。结果是往往服务业几乎完全缺少竞争的经验以及在维护国家在发展服务业部门方面的战略作用的高度政治敏感(即使是以忽略了当前的缺乏效率为代价)。当然，问题并非一个国家支配的服务部门的发展在出现时是否合理，而是它是否仍然合理。并且，历史对于当前政治的影响也不能轻易的忽略。

68. 对于服务自由化的压力往往来自两个方面：出口商和公共部门的一些部分。出口商见到他们的努力受制于缺乏取得技术的机会，适当的商业服务往往是改革的推动者。这个部门倾向同国际市场有良好的联系，并且认识到必须依赖有效率的服务在国际上竞争。但是对服务业自由化的压力也可能来自公共部门内部，由于财政的限制对政府造成压力，要抛弃掉造成亏损的服务垄断机构。在一些发展中国家，这种面向国际的商业部门同一个决心促进财政改革的政府的联盟，因此能够发展出宏观改革的方案，以及商品和服务两方面的自由化。

69. 消费者也可能成为自由化的强大推动者。在小的中等收入发展中国家，尤其是如此，那里庞大的消费人口，能够在其他国家的更好条件下获得一些消费品和服务。

70. 但是，自由化很少是不受到来自政府内外的挑战。从内部来说，发展中国家必须应付庞大而麻烦的官僚机构，那些官僚机构过去是政府在经济中发挥支配作用的执行者。这些官僚机构显然关切如何保持它们的地位，并且也可能反对公共部门就业的任何缩减，因为那可能导致让私营部门来接手一些以往是由政府执行的功能。此外，即使人们广泛接受缩减公共部门的薪金，以及使得政府各部的运作更加有效率和效用的必要，在公共部门的工资和生产力改革方面，或者在解雇公共部门的工作人员方面，仍然可能遭遇到相当大的政治挑战。

71. 除了来自内部的反对之外，希望让外国服务业提供者较多地参与经济的政府，可能很自然地会面对来自本地的这些服务的根深蒂固提供者的反对，他们会认为他们在国内市场的支配(往往是垄断)地位受到挑战。这些提供者往往是寄生的垄断

者,这在提供电讯服务、发电和电力分配方面,以及交通方面(国营航空公司或铁路公司),是很普遍的现象。

72. 在有些情况下,在推动改革方面的政府天然盟友--也就是出口商--可能不会坚定地决心推动改革。当一个政府已经实施基本上是补贴出口商的促进出口政策的情况下,尤其是如此。就此而言,这是出口纲领政策的一个内在风险。典型地,这类纲领的制订是给予可能的出口商财政上的诱因。这些出口商可能是本地的也可能是国外的投资者。但是如果诱因的份量很大,这些投资者就可能愿意忽视缺乏效率的当地服务业部门的费用或者调整它们的生产来配合这种缺乏效率的情况,以便保有它们所获得的财政利益。长此以往,结果可能是形成一个新的出口商的商业阶级,最后是要维护现状,而非改变现状。

73. 并没有一个环绕服务业政策改革的需要而形成政治一致意见的单一途径。在非常大的程度上,情况是因国而异的。然而,扩充服务业外国直接投资与贸易项目的经验,似乎显示出,要建立一致意见,每个地方都需要由政府来结合已在本报告中收集的所有教训的各个部分。为了促进一致意见,需要由政府和支持政府立场的那些人来证明,缺乏效率的代价对于经济发展是有害的,并且应该争取改革对于整个经济的潜在利益。政府必须能够确认能够执行改革以便强烈地证明服务业的改革的好处以及确定对未来改革的帮助的一些服务业集团。但是一个政府本身也必须关注本报告前面所指出的那些基本的宏观制度改革的需要,没有那些基本改革,则在服务业方面的改革努力是很可能失败的。

F. 补充的反托拉斯和竞争政策

74. 在若干国家执行扩充服务业外国直接投资贸易项目所取得的经验支持的另一个教训是规章的改革和一个相当开放的投资环境并不能保证外国服务业者的自由介入。许多国家可能在它们对待外资、在它们的财政制度改革,在它们的往来帐户和资金的公开以及其他改革方面,表现优异。但是,这些改革伴随着服务业的特定改

革，未必会导致外国的服务业提供者新的大批进入而实现自由化的目标。这些有限的成果可能有两个基本的解释。第一个解释是，这些经济的国内市场规模很小，对于投资者可能造成阻碍，他们需要保证在他们能够投资以前，市场能够需求符合最低限度效率的生产量的服务数量。另一个解释(同市场的规模小也有关联)是，已经在市场上建立的公司之间的勾结行为，一个高度联合的分配系统以及其他隐藏的防止外国服务业进入的反竞争障碍(例如国有企业和其他大型制造商的社会优先)，可能有效地防止外国提供者进入选择的服务业提供，因而限制了所涉及的竞争性。

75. 实地执行扩充服务业外国直接投资与贸易项目的经验显示，反竞争的障碍最后一项都表现在改革的初期。很简单，当遇到一个它们不熟悉的环境，老的或新的企业人士就会采取新瓶装旧酒的办法去重建他们最熟悉的那个老的环境。价格上的串通通常是反竞争行为最温和的形式。提供者仅仅需要同意大家串通而重建解除管制之前所存在的工业价格结构。在有些情况下，已经在市场中的外国提供者也可能愿意同这种勾结同流合污。比较强大的勾结也可能牵涉到瓜分市场的协议以及使新的进入者无法进入现有的分配网络的协议。

76. 我们必须谨慎，不要把这些情况的教训作过多的推论。在有些情况下，勾结的行为可能不是由于一些服务业的最初自由化不能承受新的进入者的竞争压力而引起的。但是，在其他情况下，进一步执行某种竞争政策，对于确保自由化在整个经济中广泛进行的利益来说，可能是重要的。

五、结论

77. 发展中国家设想或试验外国直接投资服务业贸易的自由化的数目有显著增加。决策者愈来愈认识到服务业对成长和发展的贡献以及该部门无效率所造成的高昂代价。现在有更多的国家认识到可以从培养其服务市场的更大竞争性取得巨大利益，而这种过程不只涉及国内公司，而且也涉及外国服务提供者的新竞争。需要向外国的竞争者开放国内市场是基于几个因素，包括当地资源稀少有时会吸引新的竞争，

和认清大多数服务业都在世界市场进行日益加剧的竞争，不管这种竞争是直接还是间接。

78. 为增加服务业市场的竞争性，需要重审具体服务业的管理方式，腾出新空间，在原来没有竞争的地方开拓一定限度的竞争。这里面也包括重审防止外国服务提供者所树立的入口障碍。解除管制以后的过程不是从管制到非管制情况的改变，而是企图在加强竞争与继续保护管制的合法需要之间取得新平衡。

79. 服务业自由化的必要性方面取得政治方面的协商一致意见是任何服务业改革项目成功的关键。实地扩充服务业外国直接投资与贸易项目显示有几个考虑是取得这种协商一致意见和保证改革成功的重要因素。具体地说，计算一些无效率的代价对支持努力争取自由化人们的主张是徒劳无功的。这方面证明自由化的利益不只限于正在改革的企业和可以推广的企业也是很有用的。决策者也必须认识到必须及早进行一些微型体制改革，才能使服务业改革成功。这些主要是协助开拓新环境的改革，使外国服务业提供者可以在竞争时得到保障。

80. 在推动微型一级的改革时，经验显示服务联合企业方面的工作确保有关政策和管制改变不致彼此抵触。最后，经验也显示，一旦进行改革，特别是在预定自由化的服务联合企业开始改革，可能就会需要政策等后续行动，以加强竞争性行动。

81. 扩充服务业外国直接投资与贸易项目的经验显示，发展中国家一级确实需要技术援助，特别是在查明和策划服务联合企业一级的管制和政策改革的需要。这些需要通常是很复杂，而且一般是无前例可寻的。与货物部门的自由化的情况不同，服务业的自由化还是没有规则或既定最佳措施。只有想从已开始改革过程的国家学习经验的国家才最可能获益。诸如扩充服务业外国直接投资与贸易等传递援助方案正准备这样做。

注

¹ 参看贸发会议《1992年贸易和发展报告》(联合国出版物，出售品编号:E.92.

II.D.7)第VI-VII页。

² 参看,联合国经济和社会发展部,跨国公司和管理司,《服务业的跨国公司化:跨国服务业公司的外来直接投资的决定性因素的实际分析》(联合国出版物,出售品编号:E.93.II.A.3);联合国跨国公司中心,《跨国公司,服务业和乌拉圭回合》(联合国出版物,出售品编号:E.90.II.A.11);《乌拉圭回合:社会经济的服务业》(纽约联合国和世界银行,1990);《服务业和发展:外来直接投资和贸易》(联合国出版物,出售品编号:E.89.II.A.17);外来直接投资和服务业的跨国公司(联合国出版物,出售品编号:E.89.II.A.1);和《跨国公司和服务业的成长:一些概念和理论问题》(联合国出版物,出售品编号:E.89.II.A.5)。并参看联合国贸易和发展会议,《服务业的贸易:部门问题》(纽约和日内瓦,联合国,1989年),和《亚洲和太平洋的服务业:若干报告》(纽约和日内瓦,联合国,1990年);和世界银行,《基础结构对经济发展的贡献》(华盛顿,世界银行,1993)和《支助性服务在扩大发展中国家制成品出口方面的作用》(华盛顿,世界银行,1991)。

³ 根据世界银行目前物价计算的国内总产值数据。这些数字是基于两个理由低估了发展中国家的服务业比例。公用事业和建筑业,通常是作为服务业部门的一部分计算而不在这里列入。此外,国内总产值数字低估了以服务业为主的非正式经济的重要性。参看贸发会议关于跨国公司的方案和世界银行,《服务业国际交易的自由化:手册》(纽约,联合国出版物,即将出版),表1.1。

⁴ Thomas Stanback, et al., Services: The New Economy (Totowa, N.J., Allanheld, Osmun, 1981)。

⁵ Simon Kuznets, Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread (New Haven, Yale University Press, 1966)。

⁶ 贸发会议服务业发展和贸易效率司,从各种捐助者取得资金,正在发展和装设一个叫货物资料预报系统,以协助提高非洲运输界的业务。

附 件

扩充服务业外国直接投资与贸易项目

1. “扩大服务业外国直接投资与贸易”项目的开始一部分是作为发展中国家在货物贸易领域正在进行的自由化工作的相对项目。该项目努力协助这些国家服务业国际交易的改革和自由化。它是贸发会议关于跨国公司方案、世界银行和开发计划署全球和区域间方案司的联合企业。该项目主要是集中讨论通过鼓励外国服务业提供者利用投资、跨界贸易和其他提供服务方式参与国内经济，以加强发展中国家在服务业领域国内能力的问题，但非专门针对这些问题。

2. 扩充服务业外国直接投资与贸易的业务计划的设计是使援助可以适合参加国的个别需要。具体说来，扩充服务业外国直接投资与贸易包含了三个阶段：(a) 诊断阶段；(b) 建议阶段；和(c) 执行阶段。

3. 各阶段的工作的平衡是基于各国政府通过其项目指定联络点和项目执行机构决定的个别需要。但是，一般说来，诊断阶段规定的拟订有一部分是基于参加国打算在执行阶段完成程度的初步理解。此外，鉴于货物和服务业的国际交易之间的密切相互联系，它斟酌情况，在可行时寻求与开发计划署-世界银行贸易扩大方案和类似项目的合作。

诊断阶段

4. 许多服务业由于其性质，都受到严重的管制。扩充服务业外国直接投资与贸易的一个关怀是评价个别服务业政策和管制措施的传统目标（诸如改正市场缺陷、保护国家主权、保障消费者或环境保护）可能与效率和竞争性的目标抵触的程度。另一个关怀是审查可能不顾服务业和可能略微超出企业管制者所处理的问题的范围之外的措施与这些目标抵触的程度。这种跨企业或“平面”政策办法包括外国直接投资法、技术转让准则、临时移民规则、转帐条例，或一些贸易法。同样地，扩充服务业外国直接投资与贸易也努力阐明现有管制范围的优点或其可能意外相互抵触

的使用政策工具所产生的效力的可能限制。

5. 三项诊断研究通常是基于包括下列在内的需要评价，在执行该项目的各国展开：

(a) 审查和评价现有管制或排除外国服务业提供者促进一国国内能力的平面范围。这种评价特别集中解决这些工具外在和内在目标及其在开始执行这些目标之后达成方面的效率和这些目标的表面或潜在成本的明确审查。每一种工具都必须力求使用成本效益的分析方法测定其效率和成本。例如，如果投资刺激政策的目标是促进外国直接投资某一地点的某一企业的成长，那就必须努力测定这种政策实际上是否造成在理想地点投资的预期激增；相反地，努力估计政策工具的代价（已付税款、基本建设费等），使这些已经贬值的费用与可测定利益（例如，已从政策获得利益的外国投资者所创造每年的增殖）。

(b) 两个明显的服务联合企业的服务业国际交易全面管制范围的两项个别审查和评价。如在评价平面措施一样，用以管制该联合企业的组成服务业的个别政策工具的目标及其效率和表面或潜在费用都已经明确查明。同样地，规定服务业环境联合企业的管制范围薄弱环节或可能的抵触政策都加以查明和分析。

6. 选择详细分析的服务联合企业使用了几个标准。所以要选择联合企业，因为它们是国家具有国家战略意义的企业，也是政府设想改革或开始执行改革的领域。

7. 三项诊断研究报告由当地和国际顾问的混合小组在两个执行机构的总部工作人员的协助下编写的。派往国家的若干实地特派团是由指定的国际专家与当地顾问在其专门技术领域内共同合作主持的。

建议阶段

8. 诊断阶段的结果将编入国别报告，以概括实地工作提出的建议。

执行阶段

9. 各国由于利益和需要不同，无法建议一系列的执行方式，因此执行扩充服务业外国直接投资与贸易诊断阶段提出的建议各各不同。但是，执行可能采取的一些方针方面或许能够提出几个建议。

10. 例如，评价平面(跨企业)措施可以建议应修正该国的外国投资规范、其外国投资刺激方案、其临时移民管制、其技术转让规定，或其服务业贸易制度的各方面。如有请求，执行机构可以查明，并为这个问题调集特别专家资源，在这些领域协助该国。如果联合企业的个案研究显示这些联合企业的一些组成企业需要具体的政策拟订，那它也可以提供类似的援助。

扩充服务业外国直接投资与贸易体制资源

11. 扩充服务业外国直接投资与贸易是由贸发会议跨国公司方案和世界银行国际经济部国际贸易司联合执行。这两个机构通过其各自过去的工作和参与本项目的工作人员，为本项目诸如外国直接投资和服务业的跨界贸易、劳工移动、外国投资者的税务和外汇处理、知识财产权、或服务业经济学等关键领域带来了大量专门技术。

12. 执行该项目主要依赖当地顾问和国际专家的混合小组集合编制参与该项目各诊断研究的投入。当地顾问参与扩充服务业外国直接投资与贸易工作对重视把执行扩充服务业外国直接投资与贸易用作培养服务业和发展、服务业的国际交易、服务业的效率和竞争性等领域国内政策研究和决策能力的两个执行机构是特别重要的，它们是研究和政策关心的新领域。参加国开始项目的侦察任务期间已完成查明有关诊断的个案研究。诊断工作是由顾问在侦察任务之后预定若干星期前往各国考察任务期间完成的。执行工作是环绕预定诊断工作完成之后立即进行的后续任务安排的。

- - - - -