

改善多式联运和物流服务的必要条件

文 / 丁 丁 杨运涛

目前,许多发展中国家多式联运和物流服务短缺、成本过高或水平低下。除了这些国家的经济实力弱、国民文化素质低、政府或私人公司对开展多式联运的迫切性认识不足等一般性因素外,归纳起来,主要受到以下五个方面因素的制约:基础设施与技术、安全性、便利措施、法律方面和市场准入。综合分析这些因素,才能改善这些国家多式联运和物流服务的现状。

1. 基础设施与技术(infra-structure and technologies)。

大宗货物运输的集装箱化使发达国家与地区引进多式联运和物流服务成为可能。相比之下,许多发展中国家较晚才接受货物运输集装箱化,主要原因是这些国家认为这种资本高密集服务不适合较低工资收入和较高资金成本的国家。多式联运中,运输链通常是集装箱化的。用于运输的集装箱不能被认定为贸易货物,因此,对此类集装箱不应征缴临时进口税,但是,某些国家仍在征收此类临时进口税,这必然限制当地集装箱运输业的发展。此外,集装箱运输对船舶、港口、铁路、公路、机场、集装箱分拨中心等基础设施,都提出了比较高的要求,要大量新建或改造有关

集装箱装卸、分拨和运输的基础设施。在许多发展中国家,特别是最不发达国家,这些基础设施由于缺乏资金投入,往往服务供应不足。有些国家即使有投资,维护也比较差,这是运输经营者不能开展多式联运的最主要障碍之一。同时,集装箱运输还要求运输的各个环节中的操作人员少而精,这对发展中国家而言也是一个挑战。目前,许多发展中国家正有针对性地培训此类技术工人。

运输基础设施、信息和通讯技术的可利用性和完备程度,是发展多式联运和贸易的先决条件。各个国家要从全球化中获得收益,就必须结合自身国情制定长期发展规划与形式多样的投资计划。

如同10年前货物集装箱化一样,当今信息和通信技术基本改变了国际贸易和运输的方式。电子通讯手段被用于交换信息、签订合同和跟踪运输中的货物。运输经营者和用户不仅在自己内部使用电子通讯手段,而且也用于他们之间相互传递信息。新技术的使用,可增强基础设施的能力。随着货物集装箱化,引进这些新技术比较迟的发展中国家,既需要对基础设施投资,也需要修订相关的立法与规则。信息与通讯技术使用在发展中国家一

个比较成功的案例就是“货物信息预报系统”(ACIS)。

日趋激烈的竞争与私人企业的参与,促进了基础设施投资的增加和新技术的引进。公共部门仍对公共基础设施的投资,如国家的通讯系统或港口的准入,起着重要作用,政府可以自行投资或转让基础设施的开发与管理权。在此过程中,公共部门面临新的挑战,需要制定适当的法律与管理框架,进行必要的人力资源开发。

2. 安全性(security and safety)。

在国际物流与运输过程中,贪污、盗窃和意外事故不仅引发直接损失,还将造成出口竞争力的降低。特别是在港口或其他货物转换运输方式的地点,安全风险仍然很高。当一个国外的承运人要对跨国家和地区的运输全程中的所有风险承担责任时,法律的不确定性或不健全也是多式联运发展受阻的原因之一。

对恐怖袭击的担心,导致了一些新规定与立法的出台,增加了托运人与承运人的责任,特别是出口到美国的贸易运输。这些责任规定,给那些提供了比较详细、及时信息的人们带来了更多的风险。托运人必须向承运人保证其所提供的有关货物的信息都是准确的,承运人可

以使用这些信息，不会因此遭受罚款或产生延误。这些责任规定也因此会带来许多额外费用，因为这需要增添荧屏检测设备和检验人员。

由于必须对准备去美国的货物进行装运前检查，所以有必要对全球的机场或港口进行一下分类，明确哪些口岸可以进行检查措施操作，哪些不可以。对于前往美国的货品，可以在一些能够提供前述检查措施操作的运输中转站进行集中托运，大多数国家不太可能提供这

港口设施的安全事件。该《安全规则》为风险评估提供了一个标准化的统一框架。对船舶的要求将包括：船舶安全计划、船舶安全员、公司安全员和某些船上设备。对港口设施的要求将包括：港口设施安全计划和港口设施安全员。此外，船舶和港口实施《安全规则》后，必须监控进出口、监督人员和货物的流动，确保安装安全预警系统。总之，各个成员国应调整国内法律，以保证《安全规则》在本国的贯彻

何在港口控制远洋船舶，等等，国家之间的信息合作和经验交流，既减少了监控人员的数量，又提高了控制的质量，是值得提倡和推广的国际合作方式。

4. 法律方面方面的考虑(legal aspects)。

(1) 多式联运的法律框架。目前，大多数国际贸易都是以“门到门”运输为基础的，即一个合同的项下缔约一方（承运人）承担全部运输责任。尽管国际贸易中新的因

样的中转分拨站，这些国家的出口货物往往因此必须转道其他国家的中转站。大多数发展中的小岛屿国家的情况亦如此，尽管其中一些国家可以籍此机会提高他们的中转分拨站的地位。

2004年7月1日生效的1974年《国际海上人身安全公约》修正案第XI-2章中纳入了《国际船舶和港口设施安全规则》(以下简称《安全规则》)。其主要目的是建立缔约国政府、政府机构、地方机构、航运界和港口界之间的国际合作框架，以便及时发现安全隐患，采取措施防止危及国际贸易中使用的船舶和

实施。

3. 便利措施(facilitation)。

贸易与运输的便利措施包括海关改革、过境协定、程序和单据的简化和统一，等等。货物和船舶的跨国大移动，需要大量的控制与监测，但控制多大范围、历时多长，这都成为物流服务和多式联运计划与操作的重要制约因素。例如，发展中国家的清关时间通常是发达国家的2~5倍，这严重阻碍了贸易的顺利进行。

在双边和地区层面上，各国已经有许多信息分享的成功经验。如各国共同的海关管理职能，国家如

素层出不穷，然而，有关多式联运的法律框架却没有随着这些贸易新发展而进行相应的调整改变。对于多式联运过程中的货物灭失、损坏和延迟而引发的责任，目前没有统一、有效的国际规则来规制适用。相反，目前规范多式联运的法律框架是由一系列复杂的、调整单一运输方式的国际公约，大量的区域性条约、国内立法和标准格式合同所组成。因此，在解决运输纠纷时，可能适用的责任规则和规范承运人的责任范围与程度的法律规定，需一事一议，当事人事先无法预见。

多年来，有些国家一直不断努

力试图起草一套规范多式联运责任的规则,但都没有得到普遍的国际认可。1980年《联合国多式联运公约》(以下简称《公约》)获得通过,但由于没有得到该《公约》规定的足够数量的国家批准,所以《公约》至今没有生效。20世纪90年代早期,一套可并入商业合同的标准合同术语出台,即“1992年联合国贸发会/国际商会《多式联运单证规则》”(以下简称《规则》)。但由于该《规则》属于合约性质,要受到所适用的强制性准据法的法规约束,所以无法成为一个可以促成多式联运法律国际化和统一化的有效手段。

鉴于缺乏规范多式联运责任的统一规则,多种多样的相关国内立法与地区性法规逐渐增多。国际统一规则的缺乏,使得许多发展中国家在地区或子区域层面范围内寻求解决问题的办法,如安第斯共同体(Andean Community)、拉美一体化联盟(ALADI)、南部共同市场(MERCOSUR)和东南亚国家联盟(ASEAN)制定的相关法律与规则。这些相关的法律与规则基本上都是参照1980年《1980年公约》和1992年联合国贸发会/国际商会的“1992年联合国贸发会/国际商会规则”制定的。但是,这些法律或规则在一些重大问题上的明显“差异”,使得目前有关多式联运的法律框架在国际层面上更加“不一致”。支离破碎而复杂的法律框架造成法律的不确定性和不可预见性,相应地加大了交易成本。因为,法律的不确定性容易引发诉讼和举证以及保险费用的提高。特别是对那些发展中国家、小型或中型的托运人来讲,这些问题就更为突出。法律框架没有可预见性,一些中小

型经营者要想公平地进入市场,参与国际贸易竞争就更加困难了。

在此背景下,特别是考虑到国际多式联运持续增长的态势,联合国贸发会秘书处于2001年11月召集了临时专家会议,与会者认真分析了当前国际运输的形势,根据会议要求,秘书处会后开始了制定一部新的、旨在规范多式联运责任的框架法律的可行性研究,向所有的政府部门、行业部门,也包括相关的政府间和非政府间组织以及一些熟悉本专题的资深专家发出了问卷。

调查表明,绝大多数(83%)的反馈者,包括政府部门、非政府部门和行业代表,都对现行的多式联运法律框架不满意;多数(76%)反馈者还指出,现行法律框架成本过高;大多数(92%)反馈者都认为,最好制定一部新的法律来规范多式联运,而且,实际上几乎所有的反馈者(98%)都表示支持进行相关的立法努力。

本次调查结果在当前显得尤为重要,因为联合国国际贸易法委员会(UNCITRAL)的工作组已经开始起草“运输法”草案文本。尽管最初计划“草案”文本仅适用于海上货物运输合同,但现在的草案文本已经将适用范围扩大到包括海上运输在内的多式联运合同。在2003年3月的会议上,工作组特别研究了最有争议的草案文本的适用范围问题,并决定尝试性地将草案文本的适用范围界定在含有海上运输的多式联运合同上。鉴于草案文本的适用范围已初步设定,如果草案文本一旦被采纳生效,将严重影响发展中国家,特别是内陆国家从集装箱运输和多式联运的潜在优势中获益的能力。因此,发展中国家应当积

极参与谈判过程并在谈判中得到必要的帮助是十分重要的,这样才能在未来任何可能生效的公约中使发展中国家的利益得到充分考虑。

(2) 信息与通信技术的法律框架。信息技术从根本上改变了国际贸易和运输的操作模式。电子通讯手段被用于信息交换、合同签订、运输中货物的跟踪等领域。为了从现代技术中获得更大收益,需要制定相应支持性的法律框架,来确认电子数据交换的法律性质和有效性,进而促进其适用与发展。

联合国贸易法委员会1996年《电子商务示范法》和2001年《电子签字示范法》的生效,解决了国际贸易中使用电子通讯手段的法律障碍,向前迈出了重要的一步。这些示范法为各国政府提供了国际上认可的规则与原则,以备各国国内法所采纳,为电子商务的发展创造了更加优越的法律环境。尚存的一个重要挑战是,以电子提单代替可转让运输单证(如海运提单或多式联运单证)。由于缺乏相应的法律框架,目前可以使用合同约定的方式来解决电子数据交换手段代替可转让提单的问题。

联合国贸易法律委员会近所起草的运输法草案,旨在进一步清除相关法律障碍,以使“电子记录”和“纸面运输单证”可以同时使用并具有同等的法律效力地位。然而,有关运输法草案的讨论仍在初始阶段,如果今后通过必要的程序,使这个有效阐述了传统运输单证电子替代品使用的草案文本能够为成员国批准,成为具有法律效力的公约,必将极大地促进国际贸易与运输的发展。

5. 市场准入(market access)。

(1) 国内、双边和地区的有关

规定。如前所述,贸易平衡、可供选择的运输方式和经济规模都对运输成本有着极大的影响。运输经营者运输的货物越多、可供选择的运输方式越多,他就越有机会选择最佳的物流方案、货物中转地点、运输频率、速度、货量和运输方式。任何影响他抉择的不必要的限制都只能增加成本,降低对客户的服务质量。

在许多国家之间的边境地带,运输经营者不得不进行卡车货物换装,就像不同的轨距造成国际铁路运输在发展中国家与地区很难开展一样。为了保护本国公路运输,外国卡车在完成进口货物运输后通常被限制承运回程货物,对于内陆国家而言,这无疑加大了成本,造成这些国家不得不更加依赖外国港口。而在海上运输方面,这些内陆国家不能充分利用本国、本地区以及全球的所有运力来订舱。空运亦是如此,原因是,为了保护本国承运人,一国往往限制人们对不同航空公司的选择——尽管费用最后都是由货主承担。

在实务中,托运人或国际运输经营人可能已经发现,选择并与当地的运输和物流服务商合作有许多优势,比如,当地的运输和物流服务商包括对当地文化和环境有更好的理解;可与当地贸易与运输主管部门建立联系;更好地利用当地政策与习惯做法的弹性和变通性;有效利用已经存在的运输队伍和语言技巧。为了发挥这些潜在的优势,包括我国在内的发展中国家应当向物流行业发达的国家学习,即政府部门应当加强本国运输经营者队伍建设,积极支持设立这样的运输经营者以及鼓励建立相应的行业协会。

(2)世界贸易组织中的协商。在作为乌拉圭回合谈判中的综合结果,经过海运服务谈判工作组的协商,目前已经有47个国家在《服务贸易总协定》中(GATS)做出了海运承诺,其中,各国承诺的范围深度与广度差别非常大。根据已达成的《服务贸易总协定》议程,有关海运领域的谈判自2000年1月继续进行。关于海运的一些基本议题,目前已经远远超出了当初设定的三大框架,“蓝色水域”服务、辅助性服务和“准入与港口使用服务”,这些谈判议题都与发展中国家的利益密切相关。

多式联运领域的市场准入,是其中一个尤为困难的议题。随着班轮公司对多式联运和物流服务业务的拓展,经营者当然希望减少或免除有关的市场准入限制,将多式联运经营放宽到自由经营状态。承诺做出的方式,可以选择放在“附加承诺”和“准入或使用”框架中,或是放在第二框架“辅助性服务”的相关内容中,或是单独另辟第四框架。然而,困难是在有关服务贸易总协定的谈判过程中,有关国家的谈判代表会产生疑问:本国多式联运经营人在不久的将来能否从更加开放的市场中获益?大多数国家主张多式联运市场的继续放开,其主要原因在于,这样可以使《服务贸易总协定》下的内陆成员国开放多式联运市场。于是,那些在承诺表草案中没有对多式联运做出附加条件性承诺的国家,把有关承诺添加到“附加承诺”表里了。就那些大的班轮公司而言,特别是那些想在内陆投资集装箱场站,却不想分包内陆运输的班轮公司会大失所望。这个问题对场站经营者也同样重要,因为它会影响到内地集装箱场

站的经营。

今后谈判的一些基本议题将会反映在1996年海运服务谈判小组就有关未来谈判授权范围所做出的决定,当然,这些基本议题也受运输领域中商业实践和组织机构的新发展的影响。很显然,未来的谈判应考虑“门到门”运输和物流服务。鉴于“蓝色水域”的自由化程度,需要与其挂钩的最主要问题就是运输链中的内陆运输部分,即多式联运和物流服务。主张将多式联运纳入谈判的人们认为,现在仅仅谈“港到港”服务已经不够了。多式联运是目前物流服务不可分割的重要组成部分,它通过各种运输方式的紧密衔接,将国内与国外的生产与销售市场连接起来了。

有人甚至建议,市场开放不要仅仅停留在多式联运方式上,而应当将市场开放扩展到物流和增值服务上。2001年3月,香港就曾提出了的这个建议,若从“物流及其相关服务,包括海运服务”自由化的整体上来看,这一构想是极其超前的。为便于使物流服务领域的自由开放更具商业方面的实际意义,香港方面提出,明确物流服务的具体范围极为必要,该建议包括运输服务、货物搬运服务、仓储服务、报关服务、运输代理服务、集装箱场站服务、库存管理服务、订货服务、生产计划服务和生产控制服务。该建议还同时强调,不能将物流服务仅局限在海运服务方面,还应该包括空运和快件服务,后者是一个在物流中扮演着极其重要角色的行业。目前,世界贸易组织谈判,正根据各个服务领域的供求关系而确立的时间表进行着。