

主要國家服務業市場開放條件研究與對策

壹、前言

近年來 WTO 談判延宕，區域主義興起，自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)的數量大幅增加，FTA 雖然強調超越 WTO 多邊開放之標準，不過許多 FTA 的服務業協定只是聊備一格，服務業開放程度仍不及製造業。此外，許多國家(特別是開發中國家)對於服務業開放態度保守，加上服務業具有高度的在地性，經營模式與當地消費、文化緊密相關等，市場進入障礙相對高。不過近年來各國逐漸重視推廣服務業，除了推動各項措施以提高競爭力外，亦積極透過多邊機制或雙邊管道，排除外國之服務業貿易或投資障礙。

以各國服務貿易市場開放程度而言，各國於 GATS 之承諾及國內相關法規可作為判別，作為探討各國法律面限制對於進入該國市場之障礙依據；此外，即便各國承諾開放服務貿易並修改國內法規配合市場開放，外國廠商進入該國市場時，仍舊可能會面臨當地市場所謂的「潛規則」。因此諸如政府貿易報告書、商會建議書等，都能做為探究當地市場之經營面障礙之參考。

相較於製造業，台灣服務業在中國大陸市場的布局較晚，且仍存在較高的進入障礙。然隨著中國大陸潛在市場商機的逐漸浮現、兩岸 ECFA 服務貿易協定之洽談，未來兩岸服務業市場的開放，勢必替台灣業界帶來許多商機，因此值得研究。其次，東協(ASEAN)市場為近年來我國積極開拓的重要區域，其中印尼與越南為其中之重點，內需市場潛力可觀且經濟表現突出。

再者，由於我國與他國洽簽 FTA 或經貿合作時，貿易對手也會要求我方消除相關貿易障礙之要求。為使我國服務業能與國際接軌，以達貿易自由化、服務業永續發展之目標，本研究亦彙整我國此三產業之開放情形、法律限制與經營障礙，以達知己知彼之功效。

基此，本研究選取中國大陸、印尼及越南等三國，並選取批發零售、餐飲及物流等三產業，了解此三國三產業對外開放概況，同時，蒐集其他國家對非關稅措施之報告、美國國際貿易代表署、美國商務部、美國商會、歐盟商會及日本相關報告與 WTO 秘書處對各國之貿易政策檢討報告，藉以分析台灣在此三國發展遭遇之貿易及投資障礙，並研議應優先排除的障礙項目，做為未來企業拓展海外貿易、政府制定相關政策以及對外談判 FTA 之參考。

貳、中國大陸服務業貿易障礙分析

中國大陸於 2001 年加入 WTO，成為第 143 個會員，即便許多產業以納入產業開放之列，惟其加入身分仍屬開發中國家，因此產業開放仍有條件限制。另外，潛規則在中國大陸仍為外人所詬病，因此投資仍需詳細的評估。

在批發零售業部分，中國大陸按 GATS 承諾年限，已逐步解除限制，目前外國投資企業原則上均能以獨資方式進入中國大陸市場，同時可經營範圍之限制多數亦已消除。但仍有部分產業並未達到承諾標準的開放，如對於超過 30 家分店且其販售產品包含圖書、農業等產品，或限由國營貿易企業進出口之產品者，不允許外資持有多數股權；以國內法規禁止多層次傳銷之營業方式。雖然外資與其內資企業一律

禁止直銷產業，但誠如上述，因其未於 GATS 承諾表標示相關限制規定，故其合法性或有待商榷。此外，在零售業在商業委員會審批階段，承辦人員得附加 300 公尺區域內連鎖便利店家數限制之要求，作為不允許再開店之限制。而在經營面的障礙則有關稅配額、許可證、病原體以及殘留標準、智慧財產權薄弱、土地與勞工、國營企業壟斷、增值稅制度和外資的管制等。

在物流業方面，除了貨物內水運輸服務與航空貨運服務業中國大陸均不開放外，在貨物鐵路公路運輸服務、所有運輸模式之輔助服務的倉儲服務、以及貨物代理服務業方面，皆已開放外資可以獨資、合資、合作之形式提供服務，惟其國內相關法規仍有其他規定與限制。其中最主要之規定，在於中國大陸對於外資經營倉儲服務、鐵公路運輸服務業之 12 年期限限制。此外，物流業仍有快遞服務、海關、通行標示、退運流程和預配艙單等進入障礙。

餐飲業者面臨的障礙可能在於各地執照標準不一，如在北京可以取得販售現炒菜的執照，但以相同的經營模式在上海申請執照未必可以獲得許可。此外，餐飲業亦有標準制定、可追溯性、衛生與植物衛生等問題。

整體而言，外國企業在中國大陸經營企業多少會面臨審查透明度以及法規法令未全盤考量所苦。中國大陸政府缺乏透明化，讓許多外國企業在許可證、廠房土地、經營上遇到困境；在政策制定、許可證發放上，中國大陸沒有明訂標準和流程，審核方式常讓外國企業無所適從；法規法令制定後，未經全盤考量執法流程或是明確指示，造成外國企業無法調整經營方針。

參、印尼服務業貿易障礙分析

印尼於 1995 年加入 WTO，為三國中最早加入 WTO 的國家。蒐集各國經商報告或 WTO 貿易檢討報告，即便印尼開放市場時程較早，但仍有貿易障礙或法令限制待解決。

在批發零售服務業方面，根據 2007 年總統行政第 76 及 77 號命令規定，零售業為外資禁止投資項目，但可與印尼人(個人或是法人)合作投資；在批發業上，政府規例第 20/1994 和 15/1994 號法令要求若外國投資者獨資經營，在未來 15 年之內要將部份經營權移轉至印尼合作夥伴。同時，印尼政府也針對第 111/2007 號法規，將涉及零售業對外投資限制重新修訂，避免大量外國資金投入印尼市場，以保護印尼零售商。另外亦針對零售商據點設立地點亦有規定。

在餐飲服務業方面，根據「旅遊區和旅館集中區」規定，印尼對外資餐飲企業的管理政策和當地相同，無特殊優惠和限制；稅收方面，外資餐飲企業必須向地方政府繳納 10% 的營業稅；外資餐廳雇用外籍員工必須和當地印尼籍員工保持 1:2 的比例，聘用外籍廚師要提供正規廚師學校的畢業證書或是專業等級證書，同時也須替外籍員工辦理勞工證。另外，在印尼開餐廳要向當地旅遊主管機關申請營業執照，並向衛生部申請許可證，但按照不同地區法規，外資持有比例會有所不同。而且因為印尼約有 85% 的居民信奉回教，因此若要在餐廳賣酒類商品，需要向當地警察局申請許可證後才可販賣。也因為印尼為穆斯林飲食國家，食品須取得「印尼伊斯蘭教士理事會」(MUI)認可，取得認證後才可在食品貼印「Halal」(清真)之標誌。

在物流業方面，根據第 38/2004 號法律、第 23/2007 號法規、「航運法」、根據總統命令第 5/2005 號及法律第 17/2008 號、第 36/2010 號和第 26/2010 號條例，印尼的公路逐步朝向市場競爭機制，並且針對外資股權給予限制和規範；航運雖然規定只有船員都為印尼人的船舶才可使用印尼國內航線，但也針對石油和天然氣船修改法條；空運方面印尼政府針對燃油附加費進行限制。

整體而言，印尼的批發零售、餐飲和物流等服務業都受到「新投資法」No.25/2007、政府規定 No.20 號「股份持有」、2000 年第 146 號及 2001 年第 12 號規定、2007 年第 1 號稅法、「勞工法」中的 No.13/2003 和「公司法」等基本法規影響。而在經營面障礙方面則包含行政法律繁複且行政程序不透明、連鎖加盟業限制進入、海關核價制度問題、智慧財產權保護不足等障礙。

肆、越南服務業貿易障礙分析

越南於 2007 年正式加入 WTO，並且就其服務業做出一定程度之開放承諾。其中，批發零售、餐飲及物流業均列於服務貿易承諾開放之列，惟其開放程度仍不一。

就批發零售業情況，雖然外資於成立商業據點仍受 ENT 限制且於配銷產品品項亦有所限制外，外資企業基本上皆能透過一般投資審查程序，成立合資、獨資企業或是採取合作經營方式提供批發零售服務，因此開放程度相對高。雖然如此，國內法令規範外資於設立第二商業據點時，仍必須重新申請審查；另外即便外資持股比例僅占 1%，仍需依照外國投資程序申請設立，設置程序將較越南公司冗長；而於

越南經商，均有經營期限與土地使用年限之法令規定。因此，越南政府雖然已開放外資企業於越南經營批發零售業，但是部分法規面造成之障礙仍然存在。

在餐飲業方面，由於越南政府於服務貿易承諾中，針對越南餐飲業於加入的八年內仍採取保護的態度，因此現階段外資仍被限制直接投資餐飲業，外資必須透過投資新飯店或收購既有飯店等方式，才能同時經營餐飲業，故開放程度相對最小。

以物流業而言，越南政府採取漸進式的開放。部分核心物流服務業現階段雖有合資或股權限制，但是未來將進一步取消外資企業對於企業型態或股權相關規定。而物流相關服務業則開放貨運內水及公路貨運服務，鐵路貨運服務原則上為不開放。即便如此，若外資企業欲投資上開物流相關服務業，仍必須透過合資、限制股權形式為之。

各國針對越南服務貿易障礙，多數國家皆認為越南國內法令規範不全，對於各國企業進入越南市場之貿易障礙最為顯著；其次為海關效率問題、基礎設施未完善、勞工素質與成本問題，顯示整體越南貿易環境仍需進一步改善，才能使得外資企業進入越南市場的障礙降低；接續為投資審查相關規範嚴格與繁冗、政府各部會管理不協調與無效率及針對國內部分商品或服務實施價格登記與管制措施等問題，顯示越南政府於國內法令、制度之不完備性仍對於外資企業產生不同程度之貿易障礙；後續尚有禁止進口、進口數量限制與進口執照、融資難易、稅負、外匯短缺、高創業成本等障礙待各國官方與越南政府商討解決之道。

伍、台灣服務業貿易障礙分析

我國於 WTO 之服務貿易承諾及國內相關法規顯示，我國批發零售服務、旅館餐廳服務均已依承諾表內容開放，除涉及武器與軍用品等部分批發零售服務仍屬特許經營行業外，僅須遵守一般外國人投資相關法規之要求；在物流業方面，主要涉及實收資本額、資格限制、設置地點與設施要求等，其規範相較於批發零售與餐飲業更多。然而整體來看，台灣服務業貿易障礙仍相對中國大陸、印尼及越南低。

陸、結論與建議

據本研究整理，中國大陸、印尼、越南之服務業位於不同的發展階段，所帶來的相關商機也不同。中國大陸已開始面臨產業結構轉型挑戰，國際級服務業者也已經進入當地市場，面臨的議題是如何確立營運模式與提升品質；印尼與越南由於經濟發展程度相對落後，市場進入障礙仍高，對於有意願進入當地市場的業者而言，主要面臨的議題是市場進入障礙，以及由於欠缺服務業基礎，需要較長時間導入營運模式至當地市場。

綜觀三國批發零售業法律面限制，現階段以越南市場則最為開放，其次為中國大陸，印尼的批發零售業具有最多障礙，開放程度最低。就餐飲業言，印尼對於外資餐飲業的管理因為沒有特殊限制，政府態度最為開放，其次為中國大陸，越南因於 GATS 承諾中，現階段並未開放餐飲業外資直接經營或投資，因此餐飲市場相較於印尼和中國大陸更為封閉。在物流業方面，則以印尼物流業開放程度最高，其次為中國大陸，越南物流業則開放程度仍低。

值得注意的是，2014 年後越南進一步解除部分核心物流服務之股權限制後，屆時越南物流業開放程度將與中國大陸相當。但若將國內法規之限制納入考量，則越南物流業之開放程度將會高於中國大陸。

準此，本研究報告針對三國三產業提出以下總體建議：(1)透過政府間協商降低市場進入障礙與提供投資保障；(2)協助業者掌握當地消費文化特性；(3)協助業者培訓跨國經營管理人才；(4)協助業者取得資金與相關財務服務；(5)整合當地台商等相關資源協助業者掌握商機；(6)健全國內服務業產業發展環境，以利業者輸出至海外市場；(7)健全協會運作以協助業者處理潛規則問題。

此外，本研究亦針對個別國家相關障礙提出部分建議。就中國大陸部分有以下建議：(1)利用 ECFA 談判促使中國大陸修改國內法規與行政程序；(2)強化即時訊息之蒐集與提供；(3)解決個別產業經商障礙。針對印尼部分則提出以下建議：(1)協助廠商瞭解印尼法條或規範；(2)協助台商擴展印尼內需市場；(3)解決個別產業經商障礙。針對越南部分，則提供以下建議：(1)關注越南國內服務業法令規範與制度調整；(2)調查越南內需市場商機與投資條件；(3)協助評估越南內需市場風險；(4)解決個別產業經商障礙。

另外，過去在研析服務業貿易障礙時，多以研究貿易對手國為主，對於本身的服務業貿易障礙甚少著墨，此次研究則納入對台灣批發零售、餐飲及物流之研析，做為未來貿易談判之參考。綜合研究結果，有以下之建議：(1)積極解決經營面障礙；(2)審慎考慮對大陸限制進口的問題；(3)研擬鬆綁服務業外人投資與陸資來台相關限制；(4)研

擬鬆綁外籍專業人士來台工作與居留相關規定；(5)參考其他國家對於服務業市場開放之經驗；(6)協助服務業向外輸出以累積國際化營運經驗；(7)因應未來 FTA 強調制度改革的趨勢。

最後，根據本研究法律限制與經營障礙彙總之結果，倘若台商欲選擇三國三產業進行投資，則批發零售業以中國大陸市場為優先選項，餐飲業及物流業則以印尼市場為優先考量。