

乌拉圭回合航空运输服务协议

介评与我国的对策研究

邵 望 予

列入乌拉圭回合多边谈判作为新议题之一的服务贸易,经过八年的艰辛谈判,在最后达成的《服务贸易总协议》的八个附件中,其

中包括《航空运输服务协议》。本文就这一协议的内涵和我国应采取的对策,加以简要论述。

一、有关《航空运输服务协议》内容介评

乌拉圭回合服务贸易总协议中有关《航空运输服务协议》,其内涵实际上是延伸并补充前一轮东京回合谈判于1979年4月所达成的《民用航空器贸易协议》。这一航空器贸易协议的宗旨是通过取消有关关税和尽最大可能减少或消除有关限制因素,以实现民用航空器、零件及有关设备的最大限度的贸易自由化。因此,不仅技术贸易壁垒协议的各项规定适用于民用航空器贸易,且各签约国不得用与关贸总协定规定相抵触的方式以数量(进口配额)或进口许可证来限制民用航空器的进口;(符合关贸总协定的进口控制或许可证制度的除外。)反之,各签约国也不得以商业或竞争为理由,用与关贸总协定规定相抵触的方式以数量限制或出口许可证或其它类似要求,来限制民用航空器向其它签约国的出口。

简言之,这一协议的宗旨,即是为民用航空器活动及其生产者能参与扩大世界民用航空器市场并为其提供公正而平等的竞争机会,使在全世界范围内鼓励航空工业在技术上的持续发展,并达到扩展世界贸易和更大自由化的目的。

东京回合达成的这一协议,已有美国、加拿大、法国、英国、德国、荷兰和其它欧共体国家等

为数不多的工业发达国家签字和接受,并同意取消其所有对民用航空器、航空产品零件和航空器修理,包括民用客机、直升机、滑动机、地面飞行模拟机、食品加热装置和氧气面罩等的有关税和类似费用,并按最惠国待遇原则适用于所有关贸总协定缔约方。

之后,关贸总协定乌拉圭回合达成了另一协议——《航空运输服务协议》。这一协议虽仅有六条规定,但其内涵扩大了,不仅指航空器贸易,主要涉及航空运输权(交通权)问题,其主要内容:

1. 所指服务贸易自由化,不包括不论以何种方式给予的航空运输权,或直接与行使航空运输权有关的服务(航空运输权应由《芝加哥公约》和双边航空运输协定所规定),并免除对航空运输权援用最惠国待遇条款。

2. 明确指出服务贸易自由化适用于与飞机维护修理、航空运输市场客货营销,以及计算机储存系统有关的服务措施,包括预订座位的服务等。

3. 解释有关“飞机维护修理”、“航空运输市场客货营销”、“计算机储存系统有关的服务”、“航空运输权”等名词及其所包括的内容。

二次大战以后,随着科学技术的发展,航空运输服务突飞猛进,不论它的运行安全系数,以及高效的运输效率,都有了空前的飞跃。很大一部分替代了海上和陆上运输的功能。但是,航空运输的最大特点是对航空运载器的技术和安全系数要求高、投资费用及风险大。在经济生活和生产分工越来越国际一体化的今天,客观上要求各国在技术上和资金上的相互合作、相互提高。所以评估乌拉圭回合达成的《航空运输服务协议》,其有利的一面在于:

(一) 减少或消除对航空器及其运输服务方面贸易自由化的限制,有利于各国航空工业和服务贸易的发展 航空器产品和修理项目繁多,航空运输服务项目也多不胜数,以及计算机系统的服务功能更是日新月异,对上述三个方面的商业活动和服务措施,各国如彼此实行“放松管制”和贸易自由化,有助于发挥各自的优势,形成优势互补,对各国包括发展中国家在内都是有利的。

(二) 有利于推进民用航空器研制的国际合作 由于有些航空器产品不仅科研费用昂贵,且技术竞争激烈和风险大,连资金雄厚和技术先进的发达国家,有时也不胜单独承担。例

如,由法国、英国、德国和西班牙联合研制开发的欧洲空中客车型飞机。通过国际化的合作研制,可以最大限度地吸纳几个国家的财力、人力、物力,汇集各方的先进技术,较快地提高航空工业的整体技术水平。

这种国际合作研制已成为一种世界潮流。对资金短缺、技术落后的大多数发展中国家来说,更需要国际合作,这样可从发达国家获取航空器的先进技术和科研成果。

但是,也有不利的一面。关贸总协定主张除关税外,反对采用非关税壁垒措施,但如果按照东京回合一些发达国家支持并签署的《民用航空器贸易协议》的规定,把航空器的进口关税降为零,则对航空工业尚处在幼稚期的大多数发展中国家来说,无法对民族工业加以保护,势必使航空业的发展壮大受到影响。同时,在航空运输服务以及辅助的服务措施方面,由于发展中国家科技滞后,如在计算机系统的航空服务方面,包括计算机订座系统、计算机货运系统等,因都处于起步阶段,功能不够健全;在航空器维修方面,发展中国家维修质量差,且成本偏高。这些方面都会因缺乏市场竞争力,结果会受到发达国家的控制和垄断。

二、对《航空运输服务协议》的对策研究

民用航空,作为国民经济和服务贸易领域的一个重要部分,长期以来受到我国政府的高度重视。首先,在航空工业方面,1951年4月17日新中国在百废待兴的形势下,作出了《关于航空工业建设的决定》,组建了第一批企业,1954年即制造出第一架飞机。自1961~1978年,是中国航空工业独立自主发展的时期,克服了种种困难,由仿制向自行研制方向过渡。从1979年开始至今,是我国航空工业发展的新时期。在改革开放方针指引下,航空科学研究取得了令人鼓舞的进展。中国航空工业创建以来,累计研制生产各种飞机1万多架,各类航空发动机5万多台,以及相应配套的机载设备。在民用飞机方面,包括由美国麦道公司和上海航

空工业公司在上海合作装配生产的、可载客147人的35架MD-82/83型飞机。

其次,在民航服务方面,重视并发展航空运输业,也是我国政府的一贯方针。多年来,除了不断扩充我国的机场基础建设和有关设施外,并积极增强我国民用航空运载力量。建国初期的前苏制飞机,几乎全已超龄淘汰,现基本上以性能和设备良好的美国民用飞机为主。中国民航自70年代引进美制波音707飞机以来,美制飞机在中国民航运输机群中的比重不断上升,目前占我大中型运输机所能提供有效座位数的80%以上和国际航线运输周转量的90%以上。近几年来,我国曾数次派出采购团至美国大量订购新型波音飞机及器材,以增强我国民用航

空运输服务的力量。

乌拉圭回合服务贸易总协议有关航空运输服务协议中,明确航空运输权是由《芝加哥公约》和双边航空协定所规定的。我国于1974年2月15日决定承认《芝加哥公约》,并自该日起参加该组织的活动。《芝加哥公约》对促进国际民用空航安全、正常、有效、经济和有序地发展起了重要的作用。此外,我国政府还批准了《华沙公约》、《海牙议定书》、《东京公约》、《蒙特利尔公约》等国际民用航空法规。我国在国际民用航空活动中始终恪守上述公约及议定书,并取得良好的信誉。

建国以来,尽管我国在航空工业和航空运输服务的两个领域中,取得了令人满意的成就,但毕竟因旧中国航空工业基础薄弱,建国以后民用飞机起步晚,航空工业又是高科技最集中的部门,我国技术力量单薄,先进技术引进也不多,加上由于“巴统”的限制,西方对我技术出口限制较多,所以与西方发达国家的差距仍甚大。目前在航空运输服务方面,在主要干线上运行的除中美合作组装的MD-82型飞机外,全靠进口,绝大多数为美制波音机;同时,在航空器维修、提供空中和地面的服务以及在计算机系统处理方面,与发达国家相比都还有一段距离。

根据上述情况,我国对《航空运输服务协议》及相关的规定宜采取的对策,提出个人的浅见。

(一) 赞同《航空运输服务协议》免除对航空运输权应用最惠国待遇条款而采用芝加哥公约和双边航空运输协定的规定,这是符合我国奉行的守则的

服务贸易总协定和芝加哥公约所述及的“航空运输权”,在国际上被认为是一个主权国家极其重要的航空权益,各国都尽力加以维护或彼此在对等基础上交换。国际间航空权益的相互交换和空线的开辟,主要是通过双方航空协定谈判来解决。协定中的相互授与或交换的业务权应是对等的,因为它涉及两国的领空主权和其它国家权益。按芝加哥公约及其它有关国际民航条约的规定,一般需由两国政府谈判,在权利义务对等的基础上签订两

国间通航协定;然后各方指定一家或几家航空承运人经营协定中的协议航线和航班,各方指定的承运人必须经对方认可并发给许可证后方可开始经营。因此,指定承运人在经营航线时不仅是代表一家空运企业,而且是一个国家主权的体现,所以它又被称为“国旗承运人”。通航协定的内容主要有:双方各自指定的通航地点和航线经停地点,交换过境权利、运输业务权利及各种附属权利,如关于运力(含机型、班次、加班、包机)、运价、技术服务、运输服务、设立办事机构,结汇、免税等。

1974年2月15日我国决定承认芝加哥公约以后,我国民航界在国际民航活动中一直恪守该公约及议定书,这是完全符合乌拉圭回合《航空运输服务协议》的规定的。但是,国际间空运的情况正在发生一些变化:首先是一些发展中国家在1983年的国际民航组织大会上提出,一个发展中国家可容纳另一个发展中国家来共同经营在双边协定中所规定的航线及其它航空运输权利。这一主张已为大会所接受并通过相应的决议,这样形成航空公司的相互参股使所有权和管理权的界限不清。其次,作为航空大国的美国主张对航空运输实施“空中开放”政策,并自1979年以后,已被一些国家逐步接受。例如,1992年9月4日荷兰和美国达成“空中开放”协议,规定两国间航空运输企业可以自由进入;欧共体12国的运输部长也已达成自1997年4月1日起,在欧共体国家间实行自由开放天空,使国际航空运输逐步进入自由化阶段。

由于我国的航空运输服务只是在改革开放后十几年才获得较大发展,其技术水平、经营管理水平和装备设施同欧美航空大国尚有很大差距,为维护国家权益,在现阶段我国仍应主张,与各国间航空运输权益只能通过双边航空协定谈判来解决。

(二) 通过取消关税以实现民用航空器最大限度贸易自由的《民用航空器贸易协议》,在现阶段我国不能参与 关贸总协定规定除关税外,反对使用非关税贸易壁垒,但东京回合达成的《民用航空器贸易协议》,取消航空器的

一切进口关税,这对我国实施对航空工业的保护构成了一定障碍。由于我国是发展中国家,资金短缺,技术水平低,航空工业的生产科研规模小,无法与航空大国竞争,因而必须对航空工业加以适度的保护。纵观世界航空工业发展的历史,没有任何一个国家的航空工业不受国家的保护,即使发达国家亦不例外。美国和欧共体国家对本国航空工业,在大型民用飞机研制上给予大量资金援助,前苏联也是一直把发展航空工业摆在重要地位上,其技术实力堪与美国相抗衡。即使如发展中国家印尼,国家在资金和政策上给予支持,使其起步较晚的航空工业得以迅速发展。因而我国在一定时期内不能参与《民用航空器贸易协议》,应继续对航空工业加以重点保护和支持;同时,可借鉴巴西的经验,对进口国内能生产的航空器课以较高的50%的关税,不能生产的则适用较低的7%税率。巴西此举颇为有效,并未受到有关方面的报复。

(三) 正确运用购机中的补偿贸易方式,有助于我国民航事业的发展 国际惯例通常在购买外国飞机的同时,可要求一定比例的补偿贸易额度作为产品返销,以扶助本国航空工业的发展。例如,韩国的购机补偿贸易额开始是50%,后来降至20%;印尼的补偿贸易额为35%,由本国飞机制造公司生产并返销飞机零部件。印尼向美国购进F-16飞机,就通过补偿贸易方式返销一定比例的采用碳纤维复合材料的垂直尾翼以及机翼等零部件。我国以往向发达国家购机,也有高达30%的补偿贸易额,作为补偿返销产品的有麦道机头、水平尾翼、波音737垂直尾翼和水平尾翼等。近十年来,我国通过购机获得的补偿贸易返销额已超过9亿美元。

但是,必须看到带有补偿贸易额的飞机卖价要比单边贸易销售价高,也即是补偿贸易额越大,则飞机售价越高。俗语说:“羊毛出在羊身上”,因为飞机出口商买进补偿贸易的回头货,多半是被迫的。因此,我空运企业在采用这一国际惯例掌握补偿贸易额度时要恰如其份,

不能抱有额度越大越好的思想,应该要以能引进先进技术、并有利于我补偿返销品提高产品质量和扩大出口的目的。

(四) 通过对我国航空工业和航空运输企业的结构调整,以实现规模经济效益 由于历史原因,我国航空工业长期存在着摊子大、力量分散、低水平重复建设的状况。这既与我国的国情不相适应,又不能达到规模经济的要求,以致全行业经济效益差。

同样,我国的航空运输企业也是分散经营。近年来,我国新生的航空公司宛如雨后春笋,一下子竟有30余家之多,但其规模普遍偏小,有的技术力量和装备都差,经济效益低下,这正与当前世界航空运输业走向巨型航空公司以垄断航空运输市场的形势背道而驰。由于许多省、市、自治区从地区局部需要出发,不了解兴办民航的特点,即使不够条件,还要求成立更多的航空公司,这将对航空运输资源的极大浪费。

基于上述情况,应从国家利益出发,根据社会主义市场经济的规律,及早进行产业结构的调整,对航空企业应实行政企分离,落实企业自主权,使企业真正成为自主经营、自负盈亏和市场竞争主体,对那些长期亏损、经济效益差的航空企业通过关停并转以放下“包袱”。其中对航空运输企业,除坚决停止审批成立新的航空公司外,应采取政策鼓励联合、联营或兼并停办,形成少数几家具有支配市场实力的空运企业,以利与外国大航空公司进行竞争。

对民用航空企业,也可推进国际合作,对航空器的研制和维修行业,设法吸纳国外资金,引进先进技术,通过合资、合作等经营方式,争取早日与国际“接轨”。

(五) 大力提高我国民航计算机系统功能,加速进入欧美计算机系统 由于我国民航的空运计算机系统尚处于起步阶段,功能不够健全,旅客订票系统联网城市不多,技术装备也不够完善,计算机货运系统、国际航空票证系统、适航信息管理系统、企业经营管理系统等都尚

(下转第6页)

展有积极作用。它既可以发挥大企业的主力军优势,又可以发挥中小型企业经营灵活的特点,共同跻身于国际市场,参与国际竞争,能提高出口经营水平和出口规模经济效益,加快我国外贸出口战略目标实现。

(四) 加强企业内部管理

现代企业制度是“产权清晰、政企分开、权责明确、科学管理”四句话统一的制度。它是一个完整的概念,不能偏废。如果只追求“产权清晰,政企分开,权责明确”,而不重视“科学管理”,就失去建立现代企业制度的真正意义。

加强科学管理,从总体上看是降低生产经营成本,提高经济效益。在生产上,要加快科学技术进步,推广、应用和引进先进技术,促进产品升级换代,降低出口产品收购价格;在经营上,要加强资金管理,加快资金周转,减少利息支出和其他费用开支,降低企业内部管理费用;在人力上,要优化组合,提高科学文化素质和业务水平;在客户上,要充分了解客户资信,减少外汇拖欠等。通过苦练内功,提高企业整体素质。

加强科学管理,还要解决好领导机构和管理体制问题。要特别解决机构庞大、臃肿、人浮于事问题,把不必要的开支压下来。据了解,中化山东进出口集团公司过去有十多个管理部门、100多个管理人员,每年管理费开支约2000多万元。1993年他们精简机构和人员,除留必要的5个管理部门和40多个管理人员外,其余部门撤销,把下岗人员充实到第一线,直接参与经营活动。通过这样改革,使企业内部管理科学化,一方面人尽其才,调动各种人员积极性,另一方面节省管理费用开支1000多万元,还增加业务收入1000多万元,经济效益显著提高。

总之,我国外贸出口已进入关键性阶段。在社会主义市场经济国际化迅速发展的新形势下,充分利用和发挥有利因素,认真研究和采取积极措施克服其不利因素,提高出口竞争力和抗风险能力,提高外贸出口增长质量,必将使我国外贸出口在新形势下获得新的发展。

(上接第10页)

在建设之中,这些都难与欧美空运业计算机系统竞争。当前美国三家和欧洲两家计算机订座系统已垄断了欧美空运市场的客货销售,约占世界总量的70%。我国只有通过这些订座系统,才能打进欧美空运市场。因此,我国的民航计算机系统应抓紧时机,采取联网、联营或其它合作方式进入欧美计算机订座系统;同时,可籍以提高我国民航计算机订座系统的功能,掌握更多的软件开发技巧。

(六) 加强我国民航法制建设,并尽快改革空中交通管制体制 我国民航法制建设滞后,长期以来,主张依靠行政手段来管理航空运输和生产活动,对各运行主体之间的经济和协调关系,缺少完整的法规去约束。因此,既不适

应当前民航管理体制和企业运行机制重大变化的要求,也不适应参与国际航运市场竞争的需要。同时,在现行的空中交通管制上,虽然当前我国的民用航空飞行量尚小,但由于管理体制不合理,使京津、沪杭、广州等空中走廊飞行量处于饱和,民用飞行班次难以增加,不能适应我国改革开放对发展民航的需要。而且许多航路、航线周围设立禁区、飞行限制太多,不利于保障飞行安全,也不符国际民航组织的有关规定。

上述情况,说明我国民航当前应抓紧法制建设和改革空中交通的管制体制,争取尽早颁布《航空法》及相关的民航规章,以调整各航空部门的关系和利益,并作为行为的规范,同时,也可符合关贸总协定对透明度原则的要求。