

WTO 与我国发展空运 服务贸易的对策

张圣翠 王玉平

摘要 本文论述了世界贸易组织协定对国际空运服务的界定,分析了我国空运服务业发展现状,并对我国参与国际空运服务贸易竞争提出了建议。

关键词 WTO 国际空运服务 航空联盟

一、世界贸易组织(WTO)协定对国际空运服务的界定

航空运输服务的内容在 WTO 服务贸易总协定(GATS)中只约束其中极少部分。这样一个独特的服务业在乌拉圭回合中最终形成了一个《空中运输服务附录》,该附录适用于已列入和未列入减让表的有关空中运输服务贸易和辅助性的服务贸易规定。成员方已承担的任何具体义务和责任,在 WTO 协定生效后,不论签订双边或多边协定,均不能减少或影响该成员方的责任。附录所规范服务的具体内容包括 3 个方面:

(1) 飞机的保养和维修服务。指当飞机离开服务运行时对整架飞机某一部分进行这类的维修活动,但不包括服役期保养。

(2) 空中运输服务的出售和营销。指有关的航空公司出售和自由营销空中运输服务的机会,包括诸如市场调研、广告和市场分布等营销的所有方面,但这类活动不包括空中运输服务的定价和能适用的条件。

(3) 计算机储存系统服务。指由计算机系统提供的服务,包括空运服务计划表、票价和票价规则等的信息,和通过这一系统的订购座位或发送机票。

但“交通权”的给予及与“交通权”执行直接相关的服务不包括在其中。“交通权”系指一成员方以定期或不定期的航班,用支付酬金或租金方式,从事运送旅客、货物和邮件的往返或仅在成员方境内往返或越境外运的权利,包括定点服务、航线的操作计划、运载工具的种类、可提供的运载量、收费标准及条件,以及选用运载机型的标准,包括飞机的数量、所有权和控制等标准。

对于争端解决程序,只有在有关成员方已承担了它们的责任和特定的义务,且在双边和其他多边争端解决程序协定或协议已试尽的情况下,方可援用本协定。

二、我国空运服务业发展现状

从总体情况而言,1996 年,我国航空运输服务业已迈入世界十大航空运输国之列。以

周转量计算,我国在世界上的地位,1996年为第10位;以航空客运量计算,1996年已达第5位。1999年1~7月,我国民航完成运输总周转量56.6亿吨公里,同比增长11.6%,其中旅客运输量3337万人次,同比增长3.7%,货邮运输量90万吨,增长20.8%。^①可见我国航空运输服务业的实力。

1995年10月30日,我国颁布了《中华人民共和国民用航空法》,并于1996年3月1日起实施。这样一个包含16章214条法律的施行,表明我国政府对航空服务业的重视,也表明我国航空服务业走上了法制化轨道。

但从竞争实力而言,我们与外国航商相比还有较大的差距。我国航空公司经营的国际航线与外航相比,在旅客运输量和货邮运输量方面均处于劣势,详见下表。我国与通航国家之间的航线基本上是对等开通,但我方的国际航班在运率上普遍低于对方。与外航相比,我国空运服务业呈以下态势:^②

(1) 骨干航空运输公司机队规模偏小。骨干航空公司,特别是3大航空集团公司(国航、东航、南航)规模普遍偏小,机型落后,与国际航空运输市场激烈竞争的环境不相适应。1997年末我国民航拥有运输飞机485架,分属于26家航空运输公司。其中国航60架、东航52架、南航78架。在1997年全球航空公司经营排行榜中我国国航排行第45位(1995年数据),南航排行第39位。日本共有航空公司15家,运输飞机469架,其中日航135架,1997年全球排行为第8位,韩国共有3家航空运输公司,运输飞机共164架,其中大韩航拥有120架,在1997年全球航空公司经营排行榜中排第18位。

(2) 旅客运输量较少。1997年,我国3大航空集团公司平均每架飞机旅客运输量为13万人次,与韩国两大航空公司同比少43%;与日本3大航空公司同比少47%。主要原因之一是我国民航运力供给的增长远远大于市场需求,导致运力阶段性过剩。

(3) 与国外较大航空公司相比,我国航空货运差距更大。目前,我国航空货运仍以客机腹舱载货为主,占货运量的93%。而新加坡航空公司客机腹舱载货为货运总周转量的54%,由6架波音747和1家麦道飞机组成的货运机队完成46%,其货运网络遍及世界40多个国家的75个城市。我国航空公司一方面货运规模太小,航空货运绝对数量少;另一方面客机货舱利用水平低,运力浪费情况严重,在货运市场竞争中明显处于劣势。

我国国际空运与外商在我航线运营实绩的比较

航 线 \ 项 目	旅客运输量 (万人次)	比上年增长 (%)	货邮运输量 (万吨)	比上年增长 (%)
我国航空公司国际航线	505	14	29.11	17.8
外航在我国航线	614.81	3	44.92	28.49

资料来源:《国际经贸消息》1999年9月13日

三、我国空运服务业对外开放

我国于1974年2月15日决定承认国际民航组织(ICAO)的《芝加哥公约》,并自该日起参加该组织的活动。此外,我国政府还批准参加了《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。我国在国际航空服务中始终恪守这些公约及议定书的规定,并取得了良好的声誉。

根据我国《民用航空法》规定,外国民用航空器根据其国籍登记国政府与我国政府签订的协议、协定的规定,或者经我国民航主管部门的批准,可飞出、飞入我国领空和在我国境内起飞和降落。外国空运服务商只有取得本国政府的授权和我国民航管理机构颁发的经营许可证,方可经营有关国际航班或我国境内一地与境外一地的不定期空运服务。但外商不得经营我国境内的两点之间的空运服务。外商必须按我国政府批准的服务计划表,在指定的设关机场起飞或降落。对于相关资格证件,如外商飞机登记国发给或核准的航空器适航证书、机组人员合格证书、执照,我国承认其有效,但相关证书的要求应等于或高于国际民航组织制定的最低标准。这些规定表明,我国航空业的对外开放是在互惠的基础之上,有条件地对外开放。

到1997年底,在我国航空运输市场上有31个国家的54家航空公司在国内开放的38个城市机场经营国际客货邮运输业务,世界航空货运15强中,已有13家飞入我国。1998年2月26日,我国东方航与美利坚航签订代码协议;1998年10月,我国国际航与美国西北航代码共享正式启动,共同经营太平洋航线;我国南方航与美国三角航代码共享协议也于1999年3月28日正式生效;我国上海东方航空公司与澳大利亚快达航空公司达成合作协议,从1999年6月起实行代码共享,代码共享的航班是北京、上海往返悉尼的航班。^③1999年以来,上海不足一月就有一条新的国际航线开通,开辟航线密度和运力都创下新纪录。目前,上海已与国内外101个城市架起空中桥梁,45家中外航空公司开通上海航线300多条,其中外航和地区航达到23家,数量已超过国内航空公司。国际和地区航班架次及旅客周转量占到总量的30%以上。

我国在服务贸易谈判中,就航空服务作出了如下承诺:在市场准入方面,经批准,允许外国服务提供者试点设立1至2家中外合资、合作航空公司,但外资比例不超过35%,外方表决权不超过25%,其董事长和总经理均须由中方担任;在飞机的维修和保养方面,允许外国服务提供者在我国境内设立合资、合作飞机维修企业,但我方必须控股且视经济需求,有许可证数量限制,且这类企业有承揽国际市场业务的义务;在计算机储存系统服务方面,外国计算机订座系统可与中国民航计算机旅客订座系统联网,可为中国空运企业和销售代理人提供分销服务,并签有加入和分销协议。

从以上论述可以看出,我国航空服务业对外开放已有较深层次,下一步的措施就是在现有的情况下,结合WTO协议和下一轮谈判,制定自己的对外开放和参与谈判承诺的规划。依笔者之见,在制定这样的规划时,我们可以考虑以下问题:

(1) 坚持在互惠的基础上,和各国谈判达成双边协议。这是一个涉及到国家主权的问题。根据WTO协议附录和《芝加哥公约》的规定,一国的航空主权是受到尊重和保护。所以我们在谈判承诺中,在涉及与“交通权”有关的问题时,都可以附加条件或列出最惠国待遇例外。

(2) 综合规划空运服务的开放顺序。目前列入WTO协议的空运服务还很有限,货运和客运这样的主体服务均没有列入,从目前的形势来看,下一轮谈判极有可能将包括快递、邮政在内的货运及客运服务等列入谈判议程之中,所以,我们应该早作准备。总体思路是辅助性的服务先期承诺(如维修、营销、计算机订票等),然后是货运,最后才是客运。

(3) 制定专门的涉外航空运输服务管理法规。我国《民航法》虽然在第13章、第14章对外国民用航空器服务及涉外关系的法律适用,作出了一些规定。但这些规定都很原则,需要

有内容更为详细的实施细则。如航线的确立、运价的制定、运量(运输频率)的确定、关税的征收、盈利的汇返、辅助性服务的提供、服务资格及证件的确认、垄断经营与竞争、机场“通道”资源分配、代码共享、联盟组成等。同时,在制订法规条款时,应参照WTO、ICAO等的规章,以免与国际规范发生冲突。

四、我国参与国际空运服务贸易竞争

据国际民航组织1999年7月21日发布的预测报告,全球定期航班客运量在1999~2001年间,将逐年增加。据统计及预测,1999年全球定班客运量比1998年增长4.1%,达2.739万亿乘客公里;2000年增加5%,达2.875万亿乘客公里;2001年增加5.7%,达3.083万亿乘客公里。1998年,全球定期航班客运量为2.63万亿乘客公里,比上年有所增加。虽然亚太地区因金融危机1998年下降了1.5%,但未来几年,该地区将会比其他地区增长更快,欧洲和拉美具有相当的活力,中东和非洲将达到全球均值增长,而市场成熟的北美会有适度的增长。对于未来日益扩大的航空服务市场,作为世界排名第10位的我国航空服务业,应该有实力和能力参与国际航空服务贸易竞争。为此,笔者建议:

1. 进行结构性战略调整,避免恶性竞争 现在,全球的航空业都处于合并与联合态势之中,航空业经营集中度大大提高。如美国8大航空公司所占市场份额从1978年80%提高到1989年的94%。现在美国有航空公司250多家,但其中较大的14家拥有飞机4838架,占全美飞机总数的58%。而美国的联合、美利坚、三角和西北四大航空公司占有美国国内62%的市场份额;英国的英航、不列颠国际和英国中部三大航空公司占英国69.5%的份额;日本的日航、全日空和日本航空系统三大航空公司占有日本90.5%的市场份额;德国汉莎、温特内曼国际和劳埃得航空公司占有德国市场的96.3%。相比而言,我国航空公司经营却相当分散,近年来新建航空企业较多,全国有30多家航空公司,但其规模普遍偏小,技术和装备较差,经济效益低下。由于许多省、市(区)从局部利益出发,在不了解民航特点的情况下,即使不够条件,也要求成立更多的航空企业,这是对航空资源的极大浪费。而且在经营中采取不正当的竞争手段,如盲目降价,有的甚至低于成本价销售,导致近些年来全行业的经营亏损,严重制约了我国航空服务业的发展。这也反映了我国空运服务市场运营的无序性和低效性,要实现根本性改变则是要进行结构性战略调整,以取得规模经济效益。所以,国家近期内,应对几家骨干航空企业进行重点扶植,鼓励它们兼并一些长期亏损的航空公司,或进行联合经营,壮大它们的经营实力,为参与国际航空服务贸易竞争奠定基础。

2. 有选择地加入国际航空联盟 近年来,随着世界经济贸易的一体化和自由化,国际空运服务市场也呈自由化态势,航空服务商竞争日益激烈,所以世界各大航空公司纷纷实行联营,结成战略联盟,以共享资源,获取更多的贸易利益。据德国《商业旅行》杂志最近的分析,世界商业航空服务业将被4家大型航空公司所瓜分。这四大航空联盟是:建立于1998年中期的明星联盟。拥有成员:德国汉莎航、美国联合航、斯堪的纳维亚航、加拿大的枫叶航、泰国国际航、巴西的瓦力格航、新西兰航、澳大利亚安捷航和即将加入的日本全日空航,它是目前世界最大的航空联盟,其航线覆盖100多个国家和地区的500多个目的港;另一个是世界联盟(环旅一家联盟):自1998年12月组建以来,成员已由英国航、美利坚航、香港国泰航、加拿大航、澳大利亚快达航、芬兰航和伊比利亚航,智利航于2000年加入。该联盟成

员的航线覆盖世界 140 余个国家和地区的 600 余个目的港;第三大联盟的 10 个成员全部来自欧洲,包括瑞士航、葡萄牙航、奥地利航、土耳其航、比利时航和其他 5 个较小的航空公司;此外,美国的西北航、大陆航、荷兰皇家航、意大利国际航等将于近期内组成世界第四大航空联盟。目前,只有法国航空、印度国际航、中国国际航等少数几家大航空公司没有加入任何联盟。据统计,1997 年,全球航空公司联盟达 363 个,参与的航空公司达 177 家。随着纳入多边体制的空运服务内容的逐步扩大,国际空运服务业朝多边管理体制发展将是大势所趋,世界各国都将面临着开放国内空运市场的巨大压力。在这种形势下,我国航空公司应审时度势,在不损害国家航空主权的基础之上,选择合适的国际空运联盟加入,共同分享资源,如代码共享,分享其计算机储存服务系统,特别是订票服务,以扩大自己的国际市场份额。优先享受飞机维修保养服务,培训技术服务人才等。

3. 提高我国民航飞机维修水平 飞机的维修和保养服务是 WTO 空运服务协议的基本内容。从我国飞机的维修保养来看,飞机的整体维修能力已达到世界先进水平。例如,中国东方航空公司维修基地 10 年前开始修理麦道 MD-82 飞机,先后修理过 20 多架该类型的飞机。1999 年 4 月,首架 A300 空中客车 4C 检(飞机检修的较高级别)大修工程开工,历时一个多月,维修人员完成了结构修理、重大改装、整机退喷漆等常规项目 490 项,附加项目 44 项,质量完全达到标准。为国家节约了 200 多万美元,据统计,我国目前有同类型的客机 20 余架,目前大都依靠国外服务商修理,如果都在国内修理,则经济效益明显。不仅可以节约外汇,而且可以大大降低航空公司的经营成本。东航正与瑞士等国外航维修企业洽谈合作意向,计划通过合资,进一步提高民航整机维修能力,力争在“质量、周期、成本”等方面赶上世界水平。所以,我们应该积极培育自己的飞机维修和保养服务商,培养高水平的飞机维修保养方面的人才,一是为国内公司提供相应的服务;二是为外商航空公司提供服务,随着我国外向型经济的发展,我国航空服务业必将有很大的发展,而且随着我国加入 WTO 谈判的承诺,外商航空公司准入我国的数量将进一步加大,这也意味着需要更多的维修保养服务。因此,发展飞机维修保养服务具有潜在的巨大利益。根据国际经验,不仅航空公司本身有这样的机构,而且还要培养专业性的维修服务机构。还可以通过合资合作等形式在短时期内提高技术水平,为我国参与国际空运服务贸易竞争奠定良好的基础。

4. 采用低成本运营策略 随着空运服务业竞争的加剧,许多国家出现了低成本航空公司。它们通常采用只提供简单食品、使用较低收费小机场、保持较高航班频率、使用单一机型、采用城市对航线结构和单级别座舱及简化分配座位操作、机票直接销售等手段,使运营成本始终保持在一个较低的水平之上。像美国西南航 30 多年来就一直采用低成本、低票价经营战略,以低于其他主要航空公司 30~40% 的成本优势,极大地刺激了市场份额的增加,使其成为美国第五大航空企业。现在,英国、意大利、挪威、比利时、加拿大和日本等国都有多家这样的低成本的航空公司。我国幅员辽阔,人口众多,根据我国居民现有的消费水平,民航采用低成本运营策略,不仅可以大大地促进需求,而且可以提高竞争力,促进整个航空服务业的繁荣。但这样的低成本运营不是简单地削减票价,搞不正当竞争,这一点应特别引起重视。

5. 建立自己的航空货运体系 我国航空货运市场潜力很大,国际上对我国货运市场非常看好。近年来,美国联邦快递、联合包裹、美西北航、美利坚航、德国汉莎、日航、法航、意航、新航、大韩航、荷兰航、英航等经营货运服务的航空公司已纷纷进入我国,利用宽体机型,

逐年增加货机航班,抢占市场。美联邦快递公司是世界最大的航空全货运公司,现每周有四个航班直飞北京、上海、深圳,为我国客户提供亚洲区域翌日速递服务和80城市间户对户送件服务。1998年1月,它还与深圳黄田机场公司签订了世界级全货运快递服务合作协议书。在德国汉莎货运计划中,我国也是最重要的市场之一。而且WTO下一轮服务贸易谈判极有可能就涉及到空中货运,这种态势,迫使我们必须高度重视我国航空运输产业面临的严峻形势。长期以来,我国空运服务一直重客运而轻货运,导致货运能力很弱,所以,尽快建立自己的航空货运体系,乃我国参与国际空运服务贸易竞争的当务之急。近期可考虑从飞机机型配备、计算机货运网络的建立、海陆空多式货运体系的联合、高素质服务人才的培养等方面,统筹规划,以适应我国空运服务业对外开放和参与国际服务贸易竞争的需要。

6. 积极参与WTO空运服务谈判 新一轮服务贸易谈判即将开始,我国在加入WTO谈判中,已就空运服务附录中定义的3项服务作出了承诺,但这只是初步的,未来的谈判中如前文所述,可能会包括更多的内容,如货运、快递、邮运、甚至是敏感的客运,现在已有不少成员方关注着我们的空运市场,所以,我们现在就要顺应世界空运服务自由化的大势,早作准备,拟定对外开放规划,在互惠的基础之上作出合适的承诺,同时也积极向其他成员方要价,以维护我们的贸易利益。

(作者单位:上海财经大学 上海新智投资发展有限公司)

重 要 声 明

为适应我国信息化建设需要,扩大广大作者学术交流渠道,本刊已加入《中国学术期刊(光盘版)》和“中国期刊网”,并成为其全文收录期刊和《中国学术期刊综合评价数据库》源刊。凡向本刊所投稿件,均视为愿意进入《中国学术期刊(光盘版)》和“中国期刊网”及其他数据库,其作者著作权使用费已由本刊一次性所发稿酬所包含。如作者不同意所著文章编入《中国学术期刊(光盘版)》和“中国期刊网”,请在来稿时声明,本刊将做适当处理。

《国际商务研究》编辑部

注释:

①据新华社1999年8月16日电。

②于伟加:《国际空运服务30年剧变,中国面临形势严峻》,《国际经贸消息》1999年9月13日。

③参见《国际经贸消息》1999年6月7日。