

国际航空运输自由化实践 对我国影响及应对

刘志云

摘要: 在经济全球化的大背景下,国际空运服务自由化已成不可阻断之潮流。本文通过对国际空运服务自由化的实践与理论根源分析,同时,对国际空运服务自由化的趋势对我国产生的直接和间接影响进行探究,最后提出我国空运业面对国际空运服务自由化趋势的若干对策。

关键词: 自由化;空运服务;对策

中图分类号: F 561 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2002)02-0005-06

一、国际航空运输自由化实践与根源探讨

从 20 世纪 70 年代末以来,以美国为首的众多空运大国掀起一股航空运输自由化潮流,并迅速席卷全球,对国际航空运输体制产生深刻影响。下面以美国、欧盟和东盟为例,对国际空运自由化之发展作简单介绍。

1. 美国航空运输自由化实践 1978 年美国国会通过《航空企业放松管理法》,宣告自由化政策的正式开始,而新政策的目标正如该法第 102 条宣称:鼓励发展并保持一种依靠由实际或潜在竞争产生的高效率、创新和低价格,以决定航空运输服务的品种、质量与价格的航空运输体制。美国政府在推行国内改革时,同时迅速将自由化改革推向国际。在 1980 年 2 月,美国国会正式制定《国际航空运输竞争法》,强调应“使国内、国际航空运输一体化”和“最大限度地减少对经营业务与市场销售的限制”。

从 1978 年起美国政府按自由化政策理论,对传统的双边航空协议修改,并将其作为自由化运动推向国际的最佳工具。新协定的基本特征是:(1)同一条航线或市场上,允许双方指定多家航空公司参加营运,以利竞争;(2)在航线确定和运力提供上,一般不加限制;(3)提供在制订票价上的最大程度的自由;(4)自由安排契约和货物运输。美国首先以荷兰为突破,在 1978 年签署自由化型的双边协议,同年又与联邦德国、以色列签署内容基本相同而具体规则更加自由的自由化协议。1997 年 4 月 1 日开始,欧盟的航空运输市场完全自由化后,美国将重点转向亚洲,首先选择与其具有自由航空关系的国家和地区,如新加坡、文莱、中国台湾和香港等,最后是日本。在 1998 年 1 月美国终于与日本达成同意取消两国在航空交通方面大部分限制的协议。到 2000 年 5 月,美国已与 60 个国家达成自由化程度极高的

“开放天空”协议,而对于加拿大、日本以及法国虽没有达成“开放天空”协议,但在自由化上也取得重大进展。

对于美国推崇的航空运输自由化政策,国际社会褒贬不一。对于本国航空企业已趋成熟国家实行自由化政策,从而鼓励竞争、降低成本、创造效益,自然是明智之举,但对于航空运输业不发达国家,贸然实行全面自由化政策,显然是将本国不成熟的航空运输企业推入虎口。美国从自由化运动中获取的实效有目共睹,美国定期航班的平均载运率从1975年54%上升到1992年的64%,1998年更升至70.9%,而国际航班的载运率也从1975年50.4%上升到1998年的72.8%。另外,从1978年到1988年,旅客人数增加88%,定期航班旅客里程收入增加62%。

2. 欧盟的航空运输自由化实践 欧盟的航空运输自由化起步要晚于美国,而且从某种程度上来讲是美国推动了欧盟和其成员国的航空运输自由化。但当美国一开始把自由化理念推向欧盟(原欧共体)国家时,并没收到普遍性的响应。相反,却遭致英国、法国、意大利等国积极抵制,即使在欧洲民航会议(ECAC)和欧盟内部机构,对此也有较大争议。

但随着这股“自由化”潮流声势日大,原持抵制态度的英国以及英联邦的澳大利亚、加拿大等国,逐渐转变为有条件地支持。在美国逐步突破欧盟许多国家后,欧盟一级的自由化措施终于在1988年1月1日启动,其宗旨在于在欧盟内部创造一个统一的市场,促进竞争和发展以及稳定。从1993年开始,在航空运输领域诸如认证、市场准入、定价、运力、竞争、计算机储存系统服务(CRS)以及机场使用等方面的欧盟法令在各成员国适用。欧盟成员国航空公司在成员国之间的飞行不受任何限制,在其他成员国内飞行只是受到票价和运力方面的某些限制。从1997年开始,欧盟成员国国内空运权对其他成员国全部开放,在欧盟内部无论国籍如何,只要是欧盟的自然人和法人,都可以在欧盟统一大市场设立航空运输企业,从事飞往欧盟内部任何地点的运输而不需要得到政府的许可。除了某些需要事先确定的情况外,对票价也不实行管制。另外,定期航班和不定期航班的区别也已经取消,这样航空公司可以根据市场来提供相应的运输服务。自此,欧盟统一航空运输市场形成。

但欧盟航空自由化的结果显然不如美国,票价并没有显著下降,有一些新法规对效率甚至造成相反影响,成本依然如故。有专家认为不同成员国的政策利益、机场运力限制、已有航线和网络等特征构成的欧盟航空运输市场表明现有的航空公司将使得未来的市场进入很困难。

3. 东盟的航空运输自由化实践 东盟成员国的航空运输自由化实践始于20世纪80年代中期,为了改变原国有航空公司无效率状态,大部分东盟国家都对原国有挂国旗的航空公司进行了部分私有化,除对票价进行控制外,国家对航空公司的管理逐步从直接转为间接,而外资进入东盟国家的航空运输业也得到鼓励。这样,一个以效率为导向的国内和国际航空运输网络逐渐形成,东盟国家航空公司在全球市场上的竞争力也逐步增强。至目前,马来西亚、印度尼西亚、菲律宾、文莱等国已达成区域性多边航空自由化协议,一个统一的南亚航空运输市场之雏形逐步建构。

到目前为止,全世界已有许多地区实现航空运输自由化,除欧盟、南亚统一航空运输市场外,还有由美国、加拿大组成的北美运输一体化市场;由玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁、委内瑞拉等国组成的南美安第斯航空集团;由澳大利亚、新西兰组成统一航空运输市场等。

总的来讲,目前航空运输自由化实践主要在双边或区域协定框架下进行,WTO《服务贸

易总协定》(即 GATS)目前仅适用于飞机修理和维护,空运服务出售和营销以及计算机订座系统服务等极小部分,因此,国际航空运输的法律框架在形式上仍未发生根本性变化。然而,航空运输经济自由化冲击所带来的变化却是巨大的,主要表现为:(1)航空运输市场准入自由化,运力、运价由市场调节,竞争日趋激烈;(2)国有企业私有化和企业重组、合并频繁;(3)航空公司结盟,联合争夺市场不可避免;(4)航线结构发生了变化,形成以枢纽航空站为中心的辐射航线网;(5)引入一般反托拉斯/竞争法,扩大适用于航空运输领域,在双边“天空开放”协定中增加反托拉斯/竞争法的新规定;(6)促进了地区航空运输一体化,地区内、外关系发生了新变化;(7)航空运输经济自由化,实行不管制政策,引入竞争机制,让市场力量进行资源优化配置,有利于增强航空运输业的活力,促进了航空运输的发展。

航空运输自由化之星火点燃于美国,能迅速达燎原之势自有其深刻根源。如在美国表面上是民用航空委员会对票价竞争的限制和行业进入限制造成行业垄断,导致高位票价超过在竞争环境下的水平和运力闲置以及经营成本高涨、国际市场占有率降低等原因造就,实质却与 20 世纪 70 年代西方发达国家暴发“滞胀”并合症,凯恩斯主义受到质疑,新自由主义派抬头分不开,而美国抓住经济全球化的趋势,及时调整其战略和策略,则是根本原因。具体而言,所谓“航空自由化”,是指航空运输经济自由化,是一个经济学中的概念,“不管制”是航空自由化的一种表现形式。所谓“不管制”是指取消政府对航空运输在经济上的管制,主要是实行进入市场和制定运价自由化,使其完全由市场机制来调节。这种经济思想认为,只有实行“放任政策”,由市场机制来调节,资源才能在航空运输与其他经济部门之间实现优化配置。同时,随着科学技术的进步,航空运输业已经成熟,人们不应再将航空运输列为公用事业,而应是一种竞争性行业。因此,可以对航空运输业实行“不管制”。而将“不管制”政策适用于国际航空运输,便形成了“开放天空”的概念。所谓“天空开放”,是航空运输中的概念,指在尊重各国主权的前提下,各国之间相互给予自由进入对方航空运输市场的权利,即是说,相互开放航空运输市场。

二、国际航空运输自由化实践对我国空运业的影响

航空运输自由化是整个世界经济自由化的一部分,其发展之势已不可逆转,也是建立市场经济体制的必由之路,所以对我国空运服务将产生不可避免的巨大影响,我国航空运输管理体制也将必然做出根本性革新。总的来讲,国际航空运输自由化对我国空运服务的影响包括直接与间接两方面。

1. 国际航空运输自由化实践推动 GATS 谈判进展,从而间接影响我国空运服务业

目前国际航空运输自由化主要依据双边或区域协议而进行,作为自由化的效力更高形式的多边空运服务自由化谈判刚刚起步,表现在 GATS 目前只规范空运服务极小部分。但 GATS 并不会就此止步,轰轰烈烈发展了 20 多年并取得丰硕成果的航空自由化运动必将寻求实现自由化程度更高之形式,即将 GATS 演变成加速全球空运自由化的工具。由此新一轮 GATS 空运服务谈判成为万众瞩目之焦点。

在预定 GATS 2000 谈判中,许多空运大国或国际组织提交了促使国际空运服务进一步自由化的建议报告。新西兰、智利、新加坡提议将涉及到客运和货运的航空运输各方面纳入谈判整体,包括地面服务准入、运输管理规定、单个和多个航空公司的指定、代码共享、对航

航空公司外国所有权的限制、运力、航线和 8 种航空自由权等;澳大利亚认为应该采取“一揽子”方式,包括所有部门,以便为各方找到平衡点;欧盟希望所有成员方在市场准入和国民待遇上,就所有的部门达成程度更深、范围更广泛的“一揽子”承诺;美国也积极敦促其他成员方按照 GATS 空运服务附件的规定按期对附件的执行进行审查,同时考虑扩大其运用范围等。总之,虽然各国提议的内容有差异,但希望 GATS 对空运服务扩大规范范围和加快自由化步伐的目标却一致。事实上在 WTO 秘书处向各成员发出非正式照会中所列新一轮空运谈判应予审议的参考内容也已把特许经营、辅助服务、空中交通管制服务、通用航空服务以及包括航线及各种业务权力、运力、运价、航空公司指定在内的商业航空运输服务等列入。这意味着原不规范的包括“航权”和“与航权有关的各种服务”逐步纳入 GATS 规范的内容已是大势所趋,对我国空运业进一步对外开放将构成潜在的巨大压力和挑战。

2. 国际航空运输自由化实践对我国空运服务的直接影响 国际航空运输自由化实践推动 GATS 谈判进展并间接影响我国空运服务业,需要一个时间相对较长的过程,因为其必然受到多边谈判成功难度的影响。而面对中国这样一个充满诱惑的巨大市场,许多空运大国早已虎视眈眈,但鉴于我国空运服务市场严格的国内保护制度而难如愿。如在欧盟有关 GATS 2000 航空运输服务议题在行业内的调查中显示,被调查者普遍认为中国是空运服务关键伙伴之一,但在中国面临所有权与批准以及许可程序等重大贸易障碍。这样,在多边空运服务谈判进展缓慢的情况下,这些空运大国必然希望借助双边谈判与协议直接叩开中国的大门,而依仗实力逼压中国在空运服务的市场准入与国民待遇上作出让步是其有效而惯用手段。事实上,随着我国的入世,有关国家正致力于让我国运输政策向“天空开放”目标靠拢。依据新的《中美民用航空协定》,从 2002 年 4 月 1 日起,美国航空公司通过代码共享将在中国增加 20 个通航地点,中国航空公司将在美国增加 30 个通航地点。这样,在这种外来压力下我国空运服务业对外开放的步伐不得不加快。

三、我国空运服务业面对国际航空运输自由化趋势的对策

如前所述,航空运输自由化是整个世界经济自由化的一部分,是建立市场经济体制的必然要求,我们应该因势利导,趋利避害,采取正确有效措施应对挑战。而正确有效措施应体现在国内改革、双边谈判以及多边谈判等方面。

1. 面对航空自由化潮流,我国应对民航管理体制与民航企业制度进行根本性改革

自由化意味着建立市场经济体制,这决定我国应对民航管理体制与企业制度进行根本性改革。政企不分可以说是我国航空运输管理的最大弊病,作为代表政府行使行业管理职能的中国民航实质上又像是“中国航空运输总公司”,经常行使着民航企业的经营权。使民航业成为中国各种产业中市场化运作较低的部门。同时,管理观念上的落后也是极大诟病,其对行业行使简单缺乏科学性的管理以及奉行对内严格保护的理念基本上使航空运输管理水平与对外开放程度滞于 20 世纪 80 年代水平,而加入 WTO 后,来自 GATS 的实施压力以及世界航空运输自由化的潮流将迫使我国航空运输管理体制的重大改革,必须从传统计划经济管理模式过渡到市场经济管理模式,以制度创新来促使国内航空业第二次飞跃,从而改变以往发展单纯依赖国民经济高速增长而带来的市场自由扩大局面。

2. 完善我国航空运输服务法律体系与相关市场竞争法体系 众所周知,市场经济是

法制经济,航空自由化需要在完善的、符合市场经济规律的法律框架下实现,所以完善国内航空运输法律体系与相关市场竞争法律体系是迎接航空运输自由化挑战的关键一步。

虽然我国已参加一些航空运输方面的国际公约和制定并实施数量众多的国内法律、法规,但尚未建立一个与 WTO 规则相适应的完善的航空运输的法律体系,同时缺乏完善的市场竞争法体制导致不公平竞争现象泛滥。表现在:(1)缺乏一部能统率全局的航空运输服务基本法,对整个航空运输管理体制整体发展和各运行主体及相互之间的各方面关系缺少必要的法规约束和规范。(2)要尽快制定一套比较完备的国际航空运输管理的原则和规则。包括:尽快制定飞机的维修、航空运输服务营销以及计算机订座系统管理方面的专门法规;应制定相应的外资进入我国航空领域的有关法律,确定外资进入的领域,进入的方式、程度以及经营方式等。另外,我国《民用航空法》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,在制订相关法律、法规时,应参照 WTO 等的规章,以免与国际规范发生冲突。(3)现有的许多涉及航空运输的法律、法规与 WTO 基本原则、GATS 规定不相符合,应考虑作出修改。如税收方面给予外商投资的航空运输业的基础设施特殊优惠,就有悖 WTO 的国民待遇原则和《补贴与反补贴措施协议》。另外,与法律、法规有同样约束力的内部文件(如行政规定)不符合透明度条款,有待改进。(4)尽快制定和完善竞争法体系,包括完善《反不正当竞争法》与制定《反垄断法》,有效规范中外空运企业在中国市场上的竞争行为。

3. 逐步自由化的原则 逐步自由化是我国面对国际航空运输自由化潮流之挑战的最基本原则,不仅应表现在国内改革上,而且体现在双边与多边谈判中。对于后者,逐步自由化原则是个宽泛的整体性概念,充分利用最惠国豁免和循序渐进的国民待遇原则实际上只是其中的两个方面,只是鉴于两者重要性,才单独作出讨论。GATS 并不要求发展中国家与发达国家不同的服务部门实现一步到位的自由化目标,相反它以“逐步自由化”为宗旨,自由化进程取决于各缔约方相应的国家政策目标,以及各缔约方的整体和个别服务部门的发展水平,对各个发展中国家缔约方在少开放一些部门、放宽较少类型的交易和逐步扩大市场准入程序方面,授予其可根据自身的发展情况的适当灵活性。同时 GATS 对发展中国家做出了相当多的保留和例外,特别是在国民待遇、最惠国待遇、透明度、市场准入等方面给予许多优惠,这实质是给“逐步自由化”创造具体条件。另外一方面我国包括空运服务在内的服务业仅占国民生产总值的 25%,大大低于美国和欧盟国家的 60% 以上水平,所以,竞争力处于劣势,势必只能根据本国的具体国情对具体的服务业部门逐步对外开放。

考察近几年我国空运服务业的逐步自由化实践,笔者以为有些措施操之过急,埋下隐患。如外国投资者在本国航空公司的股权问题,由于航空运输业属公共事业部门,各国皆定出严格上限比例控制,即使在航运大国美国也不得超过 25%,意大利亦规定不得超过 40%。但我国政府在 2000 年将外商在航空运输企业投资比例上限迅速从 35% 增加到 49%,虽然外商尚达不到单独绝对控股,但其实际上有可能通过在中国境内设立子公司、关联公司收购股份达到间接控股或与其他投资者采取“一致行动”等方式达到控股目的。而我国目前实际情况也为此提供可能条件,例如 1995 年 3 月美航收购海南航 25% 的股份后,海南航又在 1996 年 8 月在上海证券交易所挂牌上市 7 100 万境内外资股。退一步说,即使按目前严格

的审批操作程序可暂时杜绝这种现象,但相关法律一变动而欠缺考虑与其他法的协调性就会出现隐患。而立法不协调的先例在中国并不罕见。

4. 坚持在互惠基础上,和各国达成双边协议,并充分利用 GATS 允许的最惠国豁免原则 这是涉及国家主权的问题,《芝加哥会议》第1章就重申每一国家对其领土上的空间具有完全的和排他主权。而 GATS 又允许各国根据各自协议的签署情况申请对最惠国待遇的豁免。所以,我国完全可以“合法”地与别国签署双边协议时对涉及“交通权”和“直接有关行使交通权的服务”先作出符合本国利益的规定,即使 GATS 对空运服务谈判的深入涉及到对我国不利方面时,也可以据此申请最惠国待遇的豁免或附加条件,这无疑有助我国减轻未来空运服务谈判的压力。

5. 实行循序渐进国民待遇原则 在双边谈判与协议中因为只涉及两国立场妥协,对国民待遇问题比较容易处理,而在 GATS 多边空运服务谈判中,涉及到不同国家立场,我国应好好把握国民待遇实施的循序渐进性。事实上,空运服务业在世界各国都普遍实行对外国服务及外国服务提供者“次国民待遇原则”,而 GATS 虽然把国民待遇当作一项具体承诺的义务,但是否适用于各国空运服务部门,以及适用的条件和限制如何,都取决于各国谈判时作出的承诺。另外 GATS 本身存在许多国民待遇原则的例外,如政府采购与补贴的规定。而即使按照 GATS 本身对国民待遇的定义,也意味着在本国服务和服务提供者与其他成员服务和服务提供者之间可采用相同或不同待遇,只要竞争条件相同,即符合国民待遇原则,也就是采用重效果不重形式的认定原则。但什么是相同竞争条件,既然没有相同形式的规定,就必然会带来不同的解释。例如我国在13个城市允许外国银行开办外国金融机构,但只允许他们经营外币业务,这也符合有条件的市场准入和有条件的国民待遇,对外国金融业进入我国实行数量限制和待遇限制。我国的航空运输服务对外开放也可援引此例办理。

我国现要解决的是将那些作出规定但又实际无效的“次国民待遇”取消,因为其既对大局无益,又易招来外商不满,引发别国报复。如中俄间货运市场,几乎被俄罗斯包机形式占领,本国航空企业对不定期航班优先经营的规定形同虚设,已经完全不起作用。又如服务收费的歧视性待遇,不合国际通行做法,应着手取消。

还有一个问题是关于“超国民待遇”方面,主要是对外商的税收优惠。这些特优惠是当年资金短缺,刺激外资进入的需要,而如今整个招商环境已变化,我国不再是资金短缺国家,外商投资也不着重于税收优惠而是中国稳步经济增长、市场规模巨大以及日益完善的基础设施等外在环境。所以“超国民待遇”已无存在合理性而应逐步取消,何况,其不仅有悖 WTO 国民待遇原则与《补贴与反补贴措施协议》,也违反市场经济公平竞争规律,不利于中资企业的成长。

(作者单位:厦门大学)

参考文献:

- [1] See ATA Statistics; <http://WWW.air-transport.org/public/industry/16.asp>.
- [2] 郑兴无. WTO 与航空运输业的开放[M]. 北京:经济管理出版社,2000,10.
- [3] 刘伟民. 国际航空运输管理体制的发展趋势[J]. 民航经济与技术,1998,(6),38.
- [4] 刘伟民. WTO 法律制度对“航权”制度影响[J]. 民航经济与技术,2000,9,40-41.
- [5] Communication from New Zealand, Chile and Singapore, —Air Transport Services; Council for Trade in Services of WTO, S/C/W/113, 15 July 1999.
- [6] Communication from the United States—Transportation Services, Council for Trade in Services of WTO, S/C/W/71, 24 November 1998.