



联合国 贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.9/2
16 April 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
商品和服务贸易及初级商品委员会
空运服务专家会议：澄清问题，确定
发展中国家围绕服贸总协定及其
关心的特定部门谈判需要开展的
积极工作
1999年6月21日至23日，日内瓦
临时议程项目3

空运服务：发展中国家需要开展的积极工作

贸发会议秘书处的报告

内 容 摘 要

国际航空运输的管理全貌同时也在许多层面上正在发生迅速的变化，反映了这一部门的各种动态。这些变化旨在通过灵活的管理方法，始终如一地满足世界各地对于航空服务的日益增长的需求。不过，从管理的角度看，这个部门仍然是非常复杂的。将有关灵活性的需求与基础设施、安全和环境方面的考虑协调起来的工作，会对采取政策行动的范围造成相当大的限制。从最初的双边体制向日益“全包式”体制的转变，即使在没有实际或其他限制的情况下，也提出了各种不可能一下子解决的错综复杂的问题。对发展中国家而言，要确保构成发展中国家航空政策基础的目标得以实现，与在这方面所做出的努力相协调，积极参与所有级别的管理变革是绝对必要的。对服贸总协定关于空运服务的附件的审查，应与在民航组织所做的工作相配合，并在可能的程度上相补充。这就是发展中国家对于把服贸总协定附件作为一份基础材料文书有兴趣的原因之一，这种文书将有助于使所有国家的自由化更具有可预测性和更负责任。

目 录

	<u>段 次</u>
一、当前空运辩论争论的主要问题.....	1 - 31
A. 总的市场趋势.....	3 - 8
B. 需求和供应条件.....	9
C. 影响空运服务的需求因素.....	10 - 13
D. 规 则.....	14
E. 双边规则.....	15 - 19
F. 区域性规则.....	20 - 26
G. 自由化趋势.....	27 - 31
二、发展中国家所面临的困难.....	32 - 53
A. 贸易利益.....	32 - 35
B. 经济问题和公共政策.....	36 - 53
三、克服困难的行动.....	54 - 79
A. 民航组织和发展中国家.....	54 - 57
B. 服贸总协定和关于空运服务的附件.....	58 - 79

围 框

表

尾 注

一、当前空运辩论争论的主要问题

1. 空运服务贸易包括输运旅客、货物和邮政服务。贸易的绩效和提供的服务受国际空运业包括航空公司(承运人)、机场、航空交通管制系统和飞机工业在内的所有行为人活动的影响。其他行为人从事的活动也对空运业有直接的重要影响, 这些行为人是航空交通管制机构、燃料供应商、飞机租赁公司和旅游经营人。

2. 尽管空运业的管理制度比适用于其他经济活动部门的制度更有限制性和更严格, 但该行业还是显示出明显的活力。有必要进行管理改革和作出新的市场安排, 以反映对空运服务始终不断增长的需求。在信息技术进步的帮助下, 该部门显示出与其他全球化部门相同的许多特征, 诸如建立国际合作安排、除国内合并与收购外还建立各类联盟。诸如会计和数据登录及其他与计算机有关的服务等活动的外部采办, 也使该行业看起来像世界经济任何其他行业那样是全球性或全球化行业。

A. 总的市场趋势

3. 航空运输是世界上最大的行业之一, 在世界年总产值中占 1.14 万亿美元, 创造了 2,400 万个工作职位。¹ 航空运输的发展与旅游业的发展有关, 两者都为对方的发展壮大作出了贡献。在过去 40 年来, 航空运输以较世界产出快得多的速度发展: 自 1960 年起, 客运以每年 9% 的速度增长, 空中货运以每年 11% 的速度增加。同时, 世界国内总产值以每年 3.5% 的速度上升。

4. 客运占空运服务市场的大约 70%, 货运占 28%, 邮政在总量中所占份额很小, 且不断下降(2%)。从收入角度看, 客运的重要性甚至还要大, 因为它形成的收入占全部收入的 88%, 货运占全部收入的 11%, 邮政占剩下的 1%。在空运服务的这几个方面, 过去和未来趋势的突出特点之一, 就是许多发展中国家航空公司与大部分发达国家航空公司之间竞争地位的不平衡。

5. 在过去的 30 年, 国际航空服务所有方面的贸易均高度集中在北美和欧洲。不过, 也应强调指出亚太地区在空运服务所有方面日趋重要的市场份额和发展速度。民航组织预测, 在本十年和下一个十年, 亚太地区在这一方面是世界上增长最快的地区。拉丁美洲、中东和非洲将继续以较其他地区缓慢的速度增长。国际航空客运的四分之三由发达国家的承运人承担, 四分之一由发展中国家的承运人承担。

同样,约有60%的货运由发达国家的承运人运输,40%的货运由发展中国家的承运人运输。在发展中地区之中,亚太地区在所有各类服务中最为活跃,占全球运输量的约30%。其他发展中地区,包括拉丁美洲和加勒比、中东和非洲,共占全球运输量的10%。

6. 1985 - 1995 年期间,全世界定期航线来自营业收入的总收入,以年均7.5%的速度增加,由1,662亿美元增加到2,910亿美元。在同一时期,营业成本(费用)也以同样的速度增加,由1,560亿美元上升到2,745亿美元。按地区分述,1996年北美各航线的全部营业收入为1,031亿美元,营业成绩(利润/损失(一))为62亿美元;欧洲各航线营业收入824亿美元,营业成绩27亿美元;亚太各航线,营业收入680亿美元,营业成绩32亿美元;拉丁美洲和加勒比各航线,营业收入143亿美元,营业成绩3亿美元;中东各航线,营业收入81亿美元,营业成绩-2亿美元;非洲各航线,营业收入66亿美元,营业成绩1亿美元。

7. 对1995 - 2005年期间(国际空运服务趋势的预测显示,旅客人数由3.73亿增加到6.8亿,定期服务的货运吨数由1,300万吨增加到2,440万吨,定期旅客一公里数由12,410亿增加到23,950亿,定期货运吨一公里数由702,730亿增加到1,457,200亿(表1)。亚太地区严重的经济下降也对该地区内部的国内和国际空运以及亚太与其他地区之间的交通流量,产生了严重的不利影响。因此,对1995至2005年亚太地区实现的旅客一公里预测增长数作了修正,从12,600亿降到10,810亿,年增长率由8.5%降到7%。对全世界实现的旅客一公里预测增长数也作了调整,从38,070亿降到36,290亿,年增长率由5.5%降至5%。

8. 1988 - 1997年期间,按实现的国际旅客一公里数来看,世界前10个国家是:美利坚合众国、联合王国、日本、德国、荷兰、新加坡、法国、大韩民国、澳大利亚和加拿大。在同一期间,根据旅客一公里数,有一些发展中国家出现在世界前30个国家之列(见表2)。在世界上的前30家空运公司中,有13家来自发展中国家。

B. 需求和供应条件

9. 在需求方面的世界生产、贸易和投资的变化以及在供应方面的各种技术和价格因素,导致了航空交通的显著发展,在过去的三十年间,航空交通每十年翻一

番，以接近于全球国内总产值两倍的速度增长。² 未来空运服务的发展将继续主要依赖于世界经济和贸易的增长和航空公司的成本(高度取决于燃料的价格)，也依赖于该行业正视诸如机场和空域交通拥挤、环境保护和日益增加的资本投资需求等主要挑战的程度。空运系统的形式和规模也将受政府决定的影响，特别是受那些规定航空公司经济管理的类型和程度的政府决定的影响。

C. 影响空运服务的需求因素

10. 民航组织对空运服务需求预期增加(特别是亚洲和太平洋地区)的预测，取决于有关世界经济持久增长(导致较高的可支配收入)的宏观经济预测，但有关空运服务的需求也将依赖于更具体的事态发展，诸如：³

- 国际和国内为休闲和公务目的的旅游业的发展(见下文)。大约有 40% 的国际旅游者利用航空运输到达目的地，不过这一份额今后还应增加；
- 经济的全球化、日益一体化和相互渗透，导致在国家内部和国家之间与业务有关的旅行量扩大，从而增加了航空交通的密度。这一进程的诸多方面之一就是新的地区/国家融入国际流动之中，从而拓展了扩大空运的地域范围；
- 降低票价的持续趋势(以实际价格计算，票价自 1970 年代中期以来已下降了 40%)；
- 在工业化国家的制造业和贸易中，高价值和小尺寸产品所占的份额增长，加之采用准确及时生产制和精简的生产管理技巧(时间在这里具有最重要意义)，导致空中货运需求增加；⁴
- 服务在整个产出中所占的份额上升。服务部门比制造部门更集中需要旅行；
- 国际劳动力流动增加，这导致公务旅行和私人旅行增多；
- 存在一年之中做几次较短时间的旅行，而不是休长假的趋势；
- 对于产自遥远国度的新鲜易腐食品的消费量增加(这就必须采用空运)；
- 航空交通的自由化。

11. 在供应方面,出现了正在改变航空面貌的重要的事态发展。第一,运价结构的逐步放松在很大程度上导致该行业更自由的贸易和竞争条件。旅游票预购票价的引入本身就是定期航线对非定期(包机)运输日益增强的重要性的反应,它通过推出预先购买可打折扣和遵守其他附加条件(如对停留时间的限制)的方法将总的运价降低,在一个否则是高度受保护的部门引起了激烈的竞争,使消费者感到非常满意。此外,由于实行给予固定消费者优待的方法,诸如经常乘客方案,票价变得更加灵活⁵。

12. 第二,承运人已组成了系统,把汇合路线上的运输量集中在一个“轴心”。1970年代后期,由于美国国内出现的自由化,在美国首次出现了这种现象。在国际上,“轴心和轮辐”(“hub-and-spoke”)系统在承运人之间的竞争演变中发挥了重要作用,因为它要求承运人制订一种国际(或国际化)战略,连接国家边界内外的轴心和轮辐。通过各轴心和轮辐建立真正的全球网络的压力,是最近航空关系方面的一个特点。

13. 在发展全球网络方面,不同的承运人以不同的方式对付发展全球网络的市场压力。其他承运人则求助于市场联盟,有时涉及到交叉所有权的安排,这使得它们可通过诸如代码共享的做法来联系各轴心。经合组织的估计表明,迄今已有近200家航空公司参与建立超过500个联盟。⁶大多数此类联盟涉及到代码共享安排,据此承运人可以享用网络的好处,而不必实际投资扩大它自己的网络。代码共享的普及也源于这样一个事实,即它构成了承运人最大限度地利用运输权利的强有力手段,当这些权利是以在双边伙伴范围内任何地点提供服务的方式授予时尤为如此。对代码共享的批评集中在它对竞争和消费者满意度的影响。⁷一般来说联盟,特别是代码共享,给各航空公司带来了巨大竞争压力,尽管存在着种种规章限制,但它还是提供了一种可促进业务发展的实用办法。

D. 规 则

14. 国际航空运输服务的规则包括涉及到各国政府和航空公司的多边和双边协议。目前的规章制度可追溯到1940年代,当时未能就在1944年芝加哥会议期间或会议结束之后立即就交换经济权利达成一项广泛接受的、全面的多边协议,导致

各国为此目的主要依赖于双边协议。目前,根据《芝加哥公约》第 81 和第 83 条的规定,已有约 1,950 份此类协议在民航组织存档。已知还存在许多其他协议,但尚未进行登记。自那以来,发展了各种多边和双边管理做法。不过,除少数例外情况,全球多边规则不涉及市场准入,集中关注国际飞行的技术和安全方面。双边体制,以及最近区域多边体制都在朝着实现更大灵活性和自由化的方向发展。

E. 双边规则

15. 自芝加哥会议以来,国际航空运输规则就主要以双边航空服务协议为基础,通过这些协议,各国行使其对自己空域的主权,就空运承运人的市场准入、所提供服务的定价和数量作出决定。从传统上来说,此类协议以互惠为基础,包括预先确定运载能力、双重批准运价表及所提供服务的城市航线的航线(见围框 1)。通常指定一家或两家航空公司作为国际飞行的国旗承运人,因而在这些市场上享有专有权利。

16. 在芝加哥会议之后最有影响的双边发展是 1946 年联合王国与美国之间的双边协议;《百慕大第一号协议》规定,运价表将由各航空公司通过空运协会确定,但须经双方根据事后审查情况批准。所谓的百慕大或协议成为后来几十年的一种模式,但其预期的宽放化影响因航空公司的联营协议和其他能力共享安排而减少。不过,无论是否因百慕大所产生的各种双边协议,对于管理航空运输产生了极为稳定的影响,并在很大程度上允许和确保该行业在战后时期取得巨大发展。

17. 过去 15 年来,许多双边协议都已经过重新谈判,以使其条款更具有灵活性且更放宽限制。尽管这样做的程度各不相同,但通常新的协议就国家对飞行次数、运载能力和价格(在某种程度上留给市场决定)的控制更加灵活(或取消),并且增加或并不限制指定承运人的数量。许多导致国内自由化的同样因素(要求具有更大效率和竞争能力、较低的价格等等)也着重说明了双边空运协议调整方向的情况。

18. 美国——荷兰 1978 年的双边协议和美国运输部 1992 年宣布奉行开放天空政策,是一些确定国际空运政策新方向的重要事件。这一协议最初旨在放宽对与西欧的航空交通的限制,随后再放宽对其他国家的限制。在同一年,与荷兰签订了开放天空协议,在随后的几年间,与一些欧洲国家(奥地利、比利时、丹麦、芬兰、卢

森堡、瑞典、挪威、瑞士、冰岛和德国)签订了若干项其他的开放天空协议或非常自由的协议。1995年,美国——加拿大双边协议签署,预示在三年内跨界航空交通将大大自由化。

19. 由于在芝加哥会议上通过的一项关于临时飞机航线的标准协议,双边体制开始包括有关的商业权利(有时称为“软权利”)。这项标准协议包括关于无歧视使用费、海关和移民手续、航空燃料免税以及所有权和控制标准(一指定的航空公司实际上由指定国或其国民所拥有和实际控制)的规定。尽管一项给予指定航空公司“公正和平等竞争机会”的条款经常适用于解决有关的商业问题,但随着该行业的发展,各国发现有必要在协议中列入有关如下事项的具体双边规定:货币兑换和收入汇寄、空运服务的出售和营销、办事处机构和航空公司代表处(非国民工作人员的入境和居住)、所得税的相互免除、地面处理、代码共享、计算机机票预订服务和飞机租赁。有些人争辩说,将这些事项列入双边协议主要是因为缺少一个更好的位置放置这些条款,随着服贸总协定及其关于空运服务的附件的出现,这种情况或许将发生进一步的变化(见下文第三章)。

F. 区域性规则

20. 除了双边协议外,还存在着有关国际航空运输全面经济管理及其某些重要方面的区域性多边安排。下文将列举5个突出的实例。

21. 欧洲联盟(欧盟)。成员国在开始的10年时间内,分三个截然不同的阶段,建立了旨在创建欧洲内部航空服务单一市场的管理体制。⁸最后一个自由化“一揽子方案”于1993年1月1日生效,实现了将欧盟管理扩大至这样一些领域:许可贸易、市场准入、定价、运载能力和竞争、计算机机票预订系统和机场准入。第三个一揽子方案首次建立了一个全欧盟的航空市场,欧盟人(个人或公司),无论其国籍如何,均可在统一的市场内在任何地方建立空运承运人,利用在任何地方所产生的市场机会经营而无须经任何政府的允许。此外,定期和非定期航空服务之间的区别也已消失,因此,航空公司可以根据市场条件,自行决定它们愿意提供的服务类型。确定价格以及航空公司希望在市场上提供的运载能力,也由它们自行决定。⁹

22. 《安第斯条约》。《安第斯条约》的成员国即玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉通过卡塔赫纳协定委员会第 297 号决定,于 1991 年同意建立“开放天空”区域,所有 5 个天空自由区均不受区域内部交通管制的限制向所有成员国的航空公司开放。¹⁰

23. 加勒比共同体。1996 年 7 月 6 日 14 个加勒比国家达成了《关于在加勒比共同体内航空服务经营的多边协议》,这些国家是:安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、多米尼加、格林纳达、圭亚那、牙买加、蒙特塞拉特、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南及特立尼达和多巴哥。该协议于 1998 年 12 月 11 日生效。

24. 南锥体共同市场。1996 年 12 月 17 日签订的《福塔莱萨协议》是南锥体共同市场国家谈判的第一份有关空运服务的协议,南锥体共同市场国家有:阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭及其联系成员国玻利维亚和智利。该协议规定,次区域航空公司可自由进入区域内部交通中现有双边协议未提供服务的航线。¹¹

25. 东南亚。1998 年 1 月 14 日,柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南达成了一项有关次区域航空运输合作的协议。

26. 应该注意到,尽管所有区域多边协议都有一些共同的内容,诸如适用所有定期航空服务和给予第一和第二自由等,但在像运价表、运载能力和多重指定等重要因素方面,这些协议的内容相差甚远。发展中国家之间在区域范围内正在进行的其他工作包括《亚穆苏克罗宣言》,该宣言建议将工作中心转移到次区域努力,转移到航空公司的战略联盟。在这方面,有 6 个非洲国家(佛得角、加纳、几内亚比绍、塞拉利昂、尼日利亚和冈比亚)为执行这一宣言而于 1997 年 4 月 4 日达成了《班珠尔协定》。¹²

G. 自由化趋势

27. 放宽国际航空运输政策的最初推动力,源自美国采取的政策,即将其取消对国内市场的管制扩大到国际航线上。同样,西欧内部市场的自由化,也导致这些政策在国际上扩展到中东欧国家市场,因为这些国家在中期内必须与欧洲航空公司的政策看齐。

28. 在发展中国家和地区，出现了具有重要意义的自由化现象，例如在阿根廷与智利、委内瑞拉与哥伦比亚、危地马拉与巴拿马、埃塞俄比亚与阿拉伯联合酋长国、巴林与马来西亚以及澳门与尼泊尔之间。

29. 过去 15 年间国际航空运输政策方向的重要变化，¹³ 是在现有国际体制范围内发生的。更加自由的双边协议和开放天空协议依然是两国之间的协议(不过，如果有第五和第六项自由权利的话，就会影响到第三国)，尽管它们的条款显然要比传统的双边协议更具有灵活性。它们归属于芝加哥会议确定的体制。另外，也存在一些市场机制，它们对现有的国际规章制度不断施加压力。不同国家的航空公司之间的联盟及其共享代码的做法，可以使承运人，举例来说优先承载航道以远的分流运输量，而特许经营又可以间接绕过双边协议中的国籍条款及对国家航空公司外国所有权的限制。

30. 另一方面，上文描述的某些区域管理主动行动旨在实现规则上的更大灵活性，即超出现行国际双边规章制度的范畴。它们涉及到通过区域航空交通规则，这或是对双边结构的补充，或是对双边结构的替代。区域航空运输政策是区域经济一体化的更广泛进程的一部分。

31. 这些主动行动似乎表明了一种航空运输政策区域化的趋势，这通常是作为建设共同市场或经济一体化进程的一部分进行的，而这种一体化则意指成员国之间的更紧密的经济一体化。现有的关于航空运输的区域主动行动并没有把航空部门作为其服务贸易规定的一部分对待，而是要确定一种共用的单独航空运输政策。

二、发展中国家所面临的困难

A. 贸易利益

32. 发展中世界的航空史，尽管经历了不断的演变和变化，但有一个重要方面是与发达世界一样的：航空政策中的一个压倒一切的动机是要确保存在一个国旗承运人。拥有自己的国家航空公司可以得到的利益，在很大程度上可以说明发展中国家的态度。首先，人们认为，在世界政治和经济关系变幻莫测的情况下，与外部世界保持联系具有至关重要的意义。经验表明，在紧急时刻、发生战争或其他危机时，较低的交通能力和孤立状态确实能使有关国家处于严重不利地位，在这种情况下，各国特别是发展中国家对于放弃拥有国家承运人尤其感到犹豫不决。维持一个国家航空公司的另一个重要理由，是国际服务可能间接发挥作用，使提供国内服务成为可能。对发展中国家而言，依赖国家航空公司的国际部门获取的利润为国内服务供资，是极为常见的做法，这种服务同样费用高昂，但同样是发展所必需。维持国家承运人的其他理由与发展问题有关，诸如需要确保技术和管理技术转让，或确保赚取外汇。

33. 世界各国政府正日益意识到有必要改进航空政策，这种政策传统上更集中关注保护其国家航空公司的利益，而不是保护消费者(旅客和托运人)的利益。事实上，一种更广泛的政策构架一段时间以来也在影响航空运输的决策。例如，限制竞争的航空政策限制了旅游业的发展潜力；失去的机会可能极为重要。

34. 发展中国家面临的难题就是要协调若干可能相互冲突的目标，诸如保护国家承运人和放宽对国内交通的限制，以实现更大程度的竞争和较低水平的价格。这些冲突一般源于这样一个事实，即对发展中国家而言，航空运输发挥一种双重职能：它确保与主要贸易中心的外部联系，同时或者通过其对其他经济部门的贡献，或者通过提供社会服务，例如对边远地区和服务，为经济和社会发展作准备。

35. 这种对可能相互冲突的目标的协调，是在航空公司进行结构调整以有利于实现更高效率和更大竞争能力，以及在国际管理全貌正在不断变化的动态环境下进行的。尽管有关发展的正当目标具有紧迫性，但发展中国家在确保其航空公司在市场上拥有一席之地，联合发达国家的航空公司以找出办法用较低价格和较好质量提

供更多交通服务的同时，被迫日益面临有必要削减和(或)取消补贴的情况。尽管过去发展中国家可以为国家承运人提供保护，但现在它们不得不寻求面向市场的方法，绕过更多地参与国际交通的传统障碍，要不然就必须冒完全被排除在市场之外的风险。

B. 经济问题和公共政策

36. 空运服务贸易的扩展要求在若干方面采取前摄性态度。有必要通过更大程度的竞争促进效率和质量的办法，适用于国内和国际市场，虽然程度各不相同。诸如取消对航空公司和机场指定的国内管制等措施以及票价结构的自由化，为促进在价格和质量上更具有竞争性作出了很大贡献，结果国家航空公司也可以增加其在国际市场的机会。在国际方面，包租飞行享有的更大程度的自由也产生了同样效果，同时极大地增加了那些不在重要国际航线上的国家利用航空服务的机会。¹⁴

37. 其他有助于增加发展中国家参与空运服务贸易的措施包括在国家航空公司的扩建方面进行投资，或作为选择，促进航空公司的私有化。另外，发展中国家在就新的双边协议，并在某些情况下就多边区域协议进行谈判方面非常积极。¹⁵ 这里存在的主要问题是，就日益自由化的协议进行的谈判是否实际上为发展中国家提供了必要的安全保证、可预测性和更大程度的参与性，或者是否有必要采取一种更具有微妙差别的方法(见下文第三章)。

38. 从公共政策观点来看，存在着若干具有特别现实意义的问题。下面将审查与总的空运服务有关的最重要问题及特别对发展中国家的影响。

(a) 定价政策

39. 定价传统上是一个以空运承运人之间密切合作为特点的领域，尽管随着自由化，空运承运人的单独定价正成为规范，在主要空运航线上尤为如此。对发展中国家来说，运价表协议和航空公司之间的联系系统决定着其航空公司能否较在其他情况下更多地参与。运价表协调有利于发展中国家和其他中小型航空公司，这为它们提供了在较大航空公司系统进行销售的途径。这具有协助确保这些航空公司在国际市场上立足的效果，对受益航空公司有好处，进而对在空运领域维持全面竞争也

有好处。对发展中国家而言，在价格确定和协调方面的另一重要因素，是要防止航空公司方面的削价以挤垮对手的行为，这种行为采取攻击性的定价战略，轻而易举地将尚未准备好的或新加入的航空公司挤出市场。¹⁶ 因此，为了这种和其他的目的，可以说目前的定价制度足以满足发展中国家在这方面的主要需求。

(b) 航线、交通权、运载能力

40. 航线。航线由航空公司服务的点(城市)决定，因此实际上反映了该航空公司的市场。一般而言，政府以双边方式议定所提供运输的航线，经常涉及到本国一至两个特定航道与外国的一个或多个航道之间的运输。各国可实际上拥有不止一个指定用于运输的航道，较大的国家就通常这样做。因此，在严格的双边谈判中，较大的国家凭借其可以向贸易伙伴提供一个以上的航道这一事实，经常拥有更大的讨价还价的能力。不能提供一个以上航道的小国和发展中国家，在双边谈判的这一方面经常自开始就处于不利地位，如果此类谈判在极为严格的互惠条件基础上进行，则情况尤其如此。不过，旅游运输的潜力和有助于第六自由运作的地理位置，可以经常补偿在谈判实力上的双边不平衡。

41. 交通权。交通权系指各国在其协议中相互给予的运输类型。承运乘客超过某一或某几个特定城市到以远地方的能力，可在很大程度上决定空运承运人的竞争能力。拥有高度发达的国内轴心和轮辐系统的国家在国内和国际市场上拥有优势，因为它们是实现规模经济方面较其他国家能够取得比较多的成效。对发展中国家来说，在建立国际网络和获取这样做的权利方面的竞争性挑战，是相当难应付的。在没有大运输量和不具备国内运营协力增效作用的情况下，发展中国家的空运承运人来到了国际市场，而并没有得到规模经济的好处。即使在航空公司相当有效率的情况下，鉴于发展中国家与在双边谈判中可提供大量选择的国家之间在讨价还价能力上的差异，获取航空以远权可能是一个极为困难的问题。¹⁷

42. 运载能力。运载能力系指提供空运服务的数量值，通常以飞机、旅客座位和(或)重量单位或面积单位以及特定航空服务的频率来表示。¹⁸ 对发展中国家来说，由于若干因素，有关运载能力的谈判进行得特别艰难，这些因素包括诸如互惠竞争机会或公正和平等竞争机会的概念，这导致对于发展中国家航空公司在运载能力上的任何增加，更强大的竞争者的运载能力也要相应增加。在发展中国家航空公

司参与世界市场方面赞成或反对运载能力控制的论点因情况不同而相异，取决于每一航空公司的特殊性、航线等等。不应该忘记的是，控制运载能力的经验在许多方面也有助于发展中国家的承运人，其做法是在保护它们免受规模更大、在财政上更强大的承运人的运载能力和价格倾销之害的同时，保证它们拥有最起码的运输量。此外，承运人有效控制某一特定航线两端的运载能力，传统上也是一种确保较高票价的可靠手段，从而也可增加双方承运人的公司获利能力。

(c) 经销、营销和削减成本战略与联盟

43. 各航空公司就以下各项开展工作：改进服务质量、宣传其产品以将其与竞争产品相区别、通过质量和营销建立消费者的信任以及降低成本以实现其提供服务的较低最终价格。直至最近，各航空公司还是主要依赖双边协议作为在任何特定市场享有令人满意的份额的保证。随着因自由化工作所带来的业已加强的竞争，各航空公司不得不更受市场力量的驱动，为此它们采取了若干种方法。航空公司采用先进的收益管理方案和计算机机票预订系统，各公司之间快速实现合并和联盟，这些在该行业内已变得很普遍，这证实了空运承运人不顾严格的管制寻求改革的力量。即使发展中国家的航空公司在其经营中设法实现了低成本，但仅仅靠此生存和发展还是存在巨大的困难。除了低成本之外，它们需要发展并提供质量服务，同时成功地实施营销战略，才能在市场上占据某些空间。通常基于区域关系上的战略联盟，业已证明是对这种竞争压力的可靠反应。¹⁹ 另一种特别与在建立品牌特性方面所涉困难有关的反应，就是特许经营权的做法，新的加入者利用这种做法向某一主要的国际承运人支付一笔议定的费用，便可以依赖它的经验、名望和援助。²⁰

44. 应该注意到，在某些情况下，发达世界与发展中世界在市场和营销技术及能力方面的差距是如此之大，以致于人们很难看到发展中国家在缺乏某种市场“保证”的情况下所作的最佳努力如何能得到回报。存在着这样的情况，发展中国家的国家航空公司，尽管十分具有成本效益，也需要某种程度的保护，以抵销主要国际航空公司除其他外源自其经营的极大规模和范围的营销优势。双边协议，特别是预先确定式的双边协议加上对于运载能力的控制，在这方面发挥了至关重要的作用，事实上使小型航空公司与国际竞争压力的强大力量相隔离。²¹

(d) 补 贴

45. 给予补贴在航空部门相当普遍。最重要的补贴形式是结构调整补贴、交叉补贴和社会补贴。由于自由化逐渐发展到世界市场，航空公司需要得到支助以便向下调低价格和增加竞争能力，因而结构调整补贴已变得日益重要。对结构调整的异议在于它们明显引起的不正当竞争。即使在所宣称的目的是要避免不正当竞争的情况下，也仍然不容易确定向一特定空运承运人提供的非商业性援助对整个供应和需求状况的影响程度。以各种社会理由证明合理——诸如有必要确保向边远地区提供最低程度的服务——的补贴主要是国内性质的。赞成此类补贴的论点以所适用的标准及用于证明此种补贴合理性的解释为转移。

46. 对发展中国家来说，与补贴问题有关的主要问题可能在于它们缺乏资金，以及诸如保健和教育等相互竞争有限资源的其他优先领域。发展中国家的确在补贴航空公司，特别是补贴那些完全国有或部分国有的航空公司，因而促进了资本注入和例如提供贷款担保品等其他援助形式。在许多情况下，发展中世界的援助逻辑以结构调整和社会目标为基础，这与发达世界的情况差不多。鉴于在支助规模上的差异，发展中国家或许反而应当争取对给予国家援助进行限制，因为它们可能会成为这种援助引起的反常行为的最大受害者。

(e) 竞争政策

47. 有关竞争法的讨论经常涉及国内规则是否应通用或是部门特有的，而在国际一级，主要的焦点在于国内法是否可能协调或至少减少在适用方面的差异。航空提出了若干部门特有的问题，诸如多边运价协调、国际航空公司联盟以及机场时隙分配(机场时隙就是指定一架飞机降落或起飞的时间)。

48. 发展中国家在很多情况下甚至没有对竞争加以管理。不过，与竞争有关的问题对这些国家具有极大的利害关系，尤其是在世界放宽了对空运的管制，其他国家更具有竞争能力的承运人更自由地实行削价以挤垮对手的做法的情况下。除了实现竞争法的协调——这的确是一项雄心勃勃的目标——之外，发展中国家或许可以从某种减少市场开放影响——尽管是暂时性的——办法中获取好处。

49. 不过，随着航空运输的自由化以及天空领域的逐步开放趋势，维护“公平竞争”的必要性已变得更加明显，因为承运人在日益自由的情况下，可时常采取不利于竞争的做法。这些做法可以包括，例如低于成本的票价，过分增加运载能力或增加服务频率，或滥用一航线上的支配地位。

(f) 所有权规则

50. 尽管趋势是实现私有化，但有关所有权规则方面的首要重要考虑涉及到这样一个事实，即发展中世界的相当大部分仍在经营着国有空运承运人。存在着重要的例外情况，但政府当局管理不善加之传统上依赖国家援助继续经营的航空公司缺乏结构调整的“动力”，使得实现私有制的可能性极具有吸引力。越来越多的航空公司具有外国所有权或股本的正当理由，恰恰是许多发展中国家就公有制问题进行内部辩论的自然结果。外国所有权通常带来更多的专门技术和专门知识，发展中国家已日益依赖这种形式的私有化努力。

51. 在传统的双边体制下，所有权规则非常严格，在许多情况下，这种做法不利于发展中国家航空公司进一步参与国际市场。发展中国家的投资体制经常是自由化的，通过双边协议或其他协议的更灵活的所有权和管制规定，它们可以实现更大程度的市场准入。更灵活的所有权标准使人们担心在航空领域的方便旗帜激增，这种现象可损害安全，产生使承运人建立避税地和为税收理由回避国旗的效果。发展中国家在防止这种现象发生方面有利害关系，但必须要继续寻求途径，确保它们的自由化投资体制为双边伙伴所接受。

(g) 非规章限制

52. 市场定位。发展中国家航空公司的难题就是要在市场上找到并维持一个位置。随着国际市场竞争性的提高，发展中国家航空公司再也不能仅仅依赖限制性的双边协议作为市场准入的手段。事实上，这个问题已不再是如何“保证”一定程度的市场准入，而是如何确保与国际竞争的主动积极性相一致增加进入市场机会的问题。为了实现这一目标，航空公司必须具有足够的吸引力被接受成为联盟的成员，作为代码分享和其他合作安排的伙伴，作为可通过国内或外国资本成功私有化的企

业，或作为能够吸收诸如特许经营权或与世界级航空公司的其他安排等市场解决方案的公司。在缺乏面向市场的思维方式的情况下，发展中国家航空公司在维护其国际航线中的运输份额方面将遇到日益增多的困难；管理制度只能对做好加强竞争准备的航空公司有好处。即使在概括说来远非自由化的现有管理制度下，承运人也几乎不可能使自己与竞争相隔绝。竞争压力推动着结构改革和调整的步伐，这反过来也是航空公司生存的先决条件，不论规章制度改革成功与否。在规章制度改革朝着消除交易障碍的方向发展的情况下，面向市场的解决方案对那些尚未寻求这一方案的国家来说更为紧迫。

53. 实际限制和其他限制。如果不考虑基础设施和与机场和空域能力有关的其他限制，那么期望发展中国家或发达国家的任何航空公司增加对市场的参与可能是不现实的。由于运输量的持续增长、政府采取的措施、旅行模式的不断变化、环境问题和信贷紧缩，交通拥挤仍然是世界上大部分重要机场的主要问题。例如，有关噪音的措施便对机场扩建产生了很大的阻碍影响。此外，机场缺少时隙也一定会减少扩建计划，因为先前没有机会进入某些轴心的航空公司，特别是那些发展中国家的航空公司，可以预见到它们得不到关于有效利用原则上已给予的市场准入机会的保证。建立那种在理论上保证拥有更大进入机会的管理制度因而是不够的，因为基础设施上的限制可以使进入机会在实际上无效。另一个重要的限制是发展中国家自身的基础设施状况，这些设施通常不足以促使在国内和(或)国际空运服务经营中达到必要的质量和效率水平。

三、克服困难的行动

A. 民航组织和发展中国家

54. 民航组织 1994 年的世界航空运输会议承认了“逐步、渐进、有秩序和有保障地向国际空运管理方面的市场准入转变”的总目标。²² 它还承认，自由化的管理制度只有在它规定“包括发展中国家在内的所有国家持续参与”时才是可信赖的。²³ 此外，该会议调查研究了为发展中国家承运人采取的优惠措施问题，以便提出协助发展中国家承运人承受来自发达国家更强大的承运人日趋增强的竞争力的可能办法。根据该会议的一项建议，民航组织秘书处编写了一份关于为发展中国家采取优惠措施的研究报告，其重点是“增加参与而不是提供保护”。²⁴ 此外，1997 年 5 月 30 日，民航组织理事会批准了六项建议，其中一项是关于参与措施的建议，该建议尽管是非优惠性的，但涉及到了发展中国家通过灵活的市场准入方法，实现市场上的更大代表权的利益问题。²⁵

55. 在民航组织有关优惠措施的研究报告中提出的所有措施，尽管打算作为发展中国家在其管理关系的任何级别应该适用的实例，却无疑均可在不断变化的空运服务多边体制内加以考虑。基本上，所有措施都要求在诸如航线、第五自由权利和运载能力等经济管理的若干重要方面的非互惠性。这里的逻辑是，要允许发展中国家拥有某些额外的进入市场机会，以补偿它们在国际市场上不断退化的竞争地位。除非这些国家能够“先起步”，否则它们就不可能在主要空运承运人使其进入市场成为完全不可能之前在市场上站稳脚跟。

56. 民航组织研究报告中建议的维护发展中国家某种程度灵活性的另一个办法，与试用期、分阶段引入和发展中国家间的快速自由化有关。所有这些建议均旨在允许发展中国家在以一种确定方式实行自由化之前，暂时就其选择的任何自由化形式进行试验。这种形式的灵活性具有合理的前摄性优点，使发展中国家参与了实际的自由化进程，尽管这是在缺乏长期承诺的情况下参与的。这样，就可以对自由化及其竞争性影响进行监测，以便供未来适用其他情况时参考。

57. 发展中国家可能对纳入 1994 年民航组织会议也谈及的保障措施的保障措施很感兴趣。保障措施的目标就是要确保任何及所有空运承运人，在出现不可预见事件或可

特别导致对任何承运人造成重大经济损失的临时情况下，继续参与市场。²⁶ 随着自由化和竞争性的增强，发展中国家航空公司更可能因外国航空服务在其服务航线上的“冲击”而受影响，迫切要求将保障机制纳入现有和未来的管理制度之中对发展中国家事实上也许更为重要。

B. 服贸总协定和关于空运服务的附件

58. 像所有其他服务部门一样，空运服务也被服贸总协定的纪律所涵盖。不过，总协定对该部门的适用被专门论及航空运输的附件所载的规定所限制。服贸总协定附件论及该部门的方式，为该部门的复杂性及决策者和行业经营者对该部门全面自由化的疑虑，提供了生动的证明。²⁷ 自该附件在乌拉圭回合中起草第一稿起，其主要特点就是将所有交通权和“直接有关行使航空交通权的服务”都排除在服贸总协定纪律的适用范围之外。事实上，大部分起草该附件的工作都与这种排除的范围有关。在这个意义上，该附件所包括的解决办法显示了下面这两种人之间的妥协：一种人希望对服贸总协定适用航空部门严加限制，另一种人希望确保对该部门的覆盖面要具有足够意义，使该部门能真正参与多边自由化进程。该附件在其第 5 段规定：“服务贸易理事会应定期，或至少每 5 年一次，审查航空运输业的发展和本附件的运行情况，以便考虑本协定在这一领域中可能进一步适用的情况。”

59. 有 40 个国家在服贸总协定涵盖的三项航空运输服务中至少对其中一项作出了初步承诺。有 36 个国家在修理和保养服务方面作出了承诺，26 个国家在服务的出售和营销方面作出了承诺，23 个国家在计算机机票预订系统服务方面作出了承诺。关于适用最惠国原则的问题，有 28 个国家不适用该协议所涵盖的三项服务中的至少一项。不适用最惠国原则大都与计算机机票预订系统和航空运输服务的出售和营销有关。

60. 如上文所强调的那样，诸如质量、效率和良好的形象等与其他服务部门所共同的供应方面的因素，对于航空运输服务进入世界市场是至关重要的。象其他服务部门一样，航空运输具有必须要考虑到的公共服务职能，公共安全和国家安全考虑也很重要。最能显示空运部门特色的就是它对自由化和现有管理结构的实际限制，在这里，谈判市场准入的程度是打入市场的决定性因素。为了增加发展中国家

在航空服务市场的份额，它们必须集中力量加强其谈判地位，为其航空公司取得更多进入市场的机会，增强其航空公司在与主要发达国家航空公司谈判联盟、代码分享及分割空间协议中的地位。

61. 为了考虑在未来服务谈判实际需做工作的范围内实现发展中国家航空公司取得更多进入市场机会的方法，下面几段审查了在世贸组织谈判的范围内实现这一目标的各种可能性，同时考虑到世贸组织服务贸易理事会在 2000 年将审议服贸总协定对空运部门“可能进一步适用”的事宜。

62. 在关于空运服务的附件的现有要素的范围内，可以实现空运服务更大程度的自由化。世贸组织成员可以取消对适用最惠国原则的保留，增加对“第 3 款”服务即飞机的修理和保养服务、空中运输服务的出售和营销以及计算机机票预订系统服务所作承诺的次数和级别。不过，发展中国家将必须评估它们可在这些部门进行竞争的程度。有些国家在提供飞机保养服务方面已经显示出了竞争能力。

63. 已在国家一级并在民航组织内的多边一级作出努力，来应付来自自由化的反竞争做法的危险。世贸组织的谈判可以通过如下途径解决这些问题：(一) 一项关于竞争政策的多边协议；(二) 加强服贸总协定相当软弱的第九条的各项规定；或(三) 作为特别部门规则(即类似于基本电信服务议定书附件，此方案在旅游问题专家会议上提出)列入附件，该规则将涉及针对整个空运部门的竞争政策问题。

64. 发展中国家实在无法承受某些发达国家给予其空运承运人的支助水平，无论是用于结构调整还是用于其他目的。服贸总协定第十五条规定，各成员应举行多边谈判，以便制定一项必要的多边纪律以避免扭曲贸易的影响，同时承认补贴对发展中国家发展计划的作用，并根据关于补贴和反补贴的协议，为其提供特别和区别待遇。这些纪律应适用于航空运输部门，因为人们很难接受补贴与航空交通权直接挂钩。尽管正在就这些新纪律进行谈判，但第十五条规定，在一成员认为另一成员的补贴使其受到损害时，可就此事交换信息和进行磋商。

65. 下一个问题与附件关于“直接有关行使交通权的服务”的第 2(b)款有关。世贸组织秘书处在其给服务贸易理事会的说明中提请注意定义问题，这种定义使这种不包括的范围不明确。世贸组织秘书处指出，目前关于空运服务的附件所载的若干要素、国家承诺清单和服贸总协定本身的定义都可以修订以取得更大的法律明确性。²⁸ 例如，根据秘书处的说明，具有重大经济意义的飞机租赁部门不清楚是否由

服贸总协定涵盖(世界飞机机队的 18%以上或是由租赁公司所有,或是由其他航空公司或制造商租出)。这样,审查服贸总协定附件工作的重要内容之一,就是要对第 2(b)款的范围达成一项商定的定义。经常作为列入附件的候选服务的一项直接有关的服务就是地面维护。不过,在地面维护服务问题上,各方对外国公司在何种程度上提供服务才认为是恰当的看法还是存在着很大的差异。另一个经常提及的活动实际上可视为空运服务部门的正式分部门:航空货运服务。例如,关于航空货运服务,各国在其客运服务和货运服务中所占的份额不同,在有关联合或“客货”服务时尤其如此,在此种服务中,旅客和货物用同一架飞机运载,且受同一种管理制度管理。

66. 发展中国家进入航空运输领域市场问题的关键与航空交通权有关,这种权利明确地被排除在服贸总协定(即附件中第 2(a)款提及的服务)的范围之外。从发展中国家采取积极做法的观点来看,问题是将航空交通权或此种权利的某些成份包括在内是否能改善其市场准入的问题。如上文所指出的那样,交通权的范围要延伸到航线(即第八自由)、运载量、运作和其他要素。

67. 关于直接有关行使交通权的服务类型,与商业存在、自然人的移动和收入汇款有关的双边条款,通常都应属于服贸总协定谈判框架范围之内。涉及不公正定价做法和滥用支配地位等内容的其他条款,可以上文建议的方式在竞争政策领域改进纪律来加以处理。可以预见,一项多边决定可以取消这些要素与双边航空交通协议的联系,而且如果要保留例外的话,它可以将这些例外限制在三个基本要素即航线、运价和运载能力之内。

68. 从一开始便使航空运输谈判者全神贯注的服贸总协定观点,就是普遍承担义务给予无条件的最惠国待遇。即使具体空运协议没有列入承诺的清单,这项义务也应适用,除非根据第二.2 条作出了部门特有的部分废除安排。无条件最惠国待遇意味着什么?其中一个方面就是,两个大国,例如美利坚合众国与加拿大,或美国与欧盟之间的开放天空协议,必须无条件地延伸到所有世贸组织的成员,包括那些没有做好必要准备加入此类开放天空协议的国家。

69. 如果孤立地看待这种可能性,就会产生这样一个明显的问题,即签署开放天空协议的这两个国家在把同样的进入权无条件地扩展至其他国家方面会得到什么利益?然而,从服贸总协定的更广泛的观点来看,必须要注意到在象金融服务和基

本电信这样的部门，发达国家拥有竞争优势，发展中国家被迫要在无条件的最惠国基础上作出所有承诺。

70. 就一般航线的谈判而论，最惠国待遇在更详细的程度上将意味着，例如两个国家如果同意相互给予第五自由权，则这些国家就必须给予所有其他国家的航空公司第五自由权。关于运载能力和运价(票价)，最惠国待遇的扩大显然更为复杂，尽管存在向着自由决定运载能力和价格方向发展的趋势，双边的公正和平等竞争机会条款一般也允许竞争的空运承运人在国际市场上就运载能力和定价进行竞争。可以预计，对空运服务附件的审查将导致服贸总协定扩展至包括第 2(b)款规定的服务，某些双边空运协议的要素，特别是“其他要素”类型，以及很可能包括航线的分配。

71. 服贸总协定的扩展将意味着在承诺清单中可能要列入有关空运的具体承诺。这些必须要包括最惠国条款，随后进行的任何修改都将涉及重新谈判和可能的补偿，其中包括在其他服务部门或在货物关税上所作的补偿。所有这些承诺及其普遍适用的义务(特别是无条件最惠国待遇)，均要受世贸组织争端解决协议的制约。此外，特别与航空运输有关的补贴或竞争政策方面的任何新义务，都应适用于“纳入”服贸总协定的空运部门的那些要素。

72. 如上所述，发展中国家在谈判双边航空交通协议方面的虚弱地位，是其航空运输部门增加进入世界市场机会的主要障碍。把航空运输纳入到服贸总协定世贸组织的框架，能使发展中国家通过航空运输与其他部门间的折衷办法，从而加强其谈判地位。优先考虑扩大其航空运输出口的发展中国家可以在其他领域提供让步，例如向主要“市场”发达国家提供其感兴趣的货物贸易机会。另一方面，并不优先考虑维持一个强大的国家航空公司的发展中国家，可以提供进入其空运部门的机会以交换其他的让步。这种潜在地改进讨价还价地位的做法在实践上能否有效适用是另一个问题，发展中国家次区域集团维持共同谈判地位的能力可以成为一种决定性因素。

73. 第四条的规定应该原则上加强这种讨价还价的地位，该条要求各成员方通过对承担特定义务的谈判，促使发展中国家在世界服务贸易方面有更多的参与，其中包括那些对空运部门具有特别重要意义的部门，诸如与在商业基础上利用技术、改进进入销售渠道和信息网络有关的部门。

74. 上文提及的、民航组织秘书长在 1997 年 1 月散发的那份研究报告建议，在航空运输部门建立一种自成一体的优惠体制，提出九项“潜在的优惠措施供各国考虑和合理使用”，提供了一种替代的或支持性的方法。这些建议的优惠措施包括：(a) 非对称市场准入自由化；(b) 发展中国家航空公司在有关运载能力、代码共享等方面拥有更多灵活性；(c) 在引入新的自由航空服务安排时要有试用期；(d) 在市场准入安排方面有较长时间的逐步启用期；(e) 加速发展中国家的自由化；(f) 放弃有关的所有权和实际控制要求；(g) 放弃对使用租赁飞机的限制；(h) 在使用机场时隙方面有优先权；(i) 在地面维护、货币自由兑换和汇款、国民就业及计算机机票预订系统等领域的自由化要有较长时间的逐步启用期。

75. 对于世贸组织和民航组织内的并行主动行动的最富有建设性的态度，就是确保这些行动在每个论坛上都相互协调。例如，服贸总协定可以扩展到包括第 2(b) 款规定的服务，其中包括通常列入双边空运协议的许多服务。民航组织秘书处研究报告中建议的优惠措施，也可适用于航空交通权的剩余方面，即服贸总协定附件第 2(a) 款去掉将列入服贸总协定的航空交通协议的要素。民航组织估计，据报自 1995 年 1 月 1 日至 1998 年 12 月 31 日签订的 379 份双边协议、修正案和谅解备忘录中，有大约 55% 拥有一项或多项参与性措施(诸如多重指定、灵活的运载能力规定，或对非定期服务和货运服务的更公正待遇)。这可能是一种趋势的开始，如果的确如此的话，这种趋势可以最终在服贸总协定或其关于空运服务的附件的纪律中有所反映。在这方面，很大程度上要取决于对附件有关服贸总协定与现行管理制度之间关系的审查能产生什么结果。

76. 民航组织关于有利于发展中国家的优惠措施的研究建议采取若干措施，这些措施可以列入发展中国家谈判的各类安排之中。对服贸总协定附件审查来说，问题在于任何此类措施是否可以或是否应该列入附件本身，作为对在多边航空运输关系中非互惠安排合法性的额外承认。

77. 首先，应该注意到，对于发展中国家非互惠安排合法性的广泛承认将仅具有有限的意义，因为服贸总协定规定对于航空运输的适用范围本身就很有限。因此，例如有关市场准入的若干建议，只有在对附件进行修正以包括交通权的情况下，才对服贸总协定有意义，因为只有到那时服贸总协定才适用服务城市权利、给予第五自由的权利以及经营更大运载能力的权利——适用所有与交通权有关的建议。有关

所有权和控制标准以及“经营业务”事宜的建议，是唯一可在服贸总协定项下目前航空运输服务范围内适用的建议。²⁹

78. 第二，对待发展和发展中国家的方针有必要与服贸总协定预先为此规定的待遇相一致。服贸总协定关于发展中国家更多的参与的第四条避免了对发展中国家采取特别的差别待遇方针，而是赞成基于对具体承诺的谈判采取前瞻性的、亲市场的方法，旨在通过在商业基础上引进技术以及增加利用销售渠道和信息网络的机会，加强发展中国家的服务能力。第四条将适用于“纳入”服贸总协定的空运部门的所有方面。如果航空交通权的核心要素依旧留在服贸总协定之外，则不难想象服贸总协定附件可以承认适用民航组织有关交通权的建议的重要性。基于民航组织在研究报告中提出的假定，即“发展中国家在国际航空运输方面的发展将符合所有国家的利益”³⁰，实际上可以证实根据服贸总协定以及在其他方面采取的优惠措施和参与措施的压倒一切的性质，这种假定源自引进或维持在该部门的更大参与和可能情况下的竞争的愿望。

79. 服贸总协定第二十八条载有若干定义，其中包括为一世贸组织成员的人所“拥有”或“控制”的法人的定义。对有关航空服务提供者的规定的修正，可以对发展中国家有好处，因为有关所有权和控制的更灵活的办法，可以促进它们进入航空市场。例如，如果在一发展中国家拥有主营业所的共同所有或外国所有的航空公司可被视为该发展中国家的空运提供者，则这就已经扩大了有关的定义，这将有助于许多发展中国家增加进入市场的机会。民航组织在其有关优惠措施的研究报告及由空运管理小组提出的建议中，提出了这种或其他办法(诸如在同一经济集团的发展中国家“共同利益关系”的概念)。³¹ 对有关所有权和控制的定义进行修正，同业已包括在服贸总协定附件内的各项活动有关。

框 1

航空权利

*第一自由权利*给予外国承运人不经着陆飞越本国的权利。

*第二自由权利*给予外国承运人为加燃料和保养之目的在本国指定地点降落的权利，但不得从事装载或卸载等运输业务(旅客货物或邮件)。

*第三自由权利*允许外国承运人在本国以外装载的运输业务在本国规定目的地卸载。

*第四自由权利*允许外国承运人在本国装载始发运输业务将其运往承运人所在的外国。

第五自由权利(也称以远权)允许外国承运人在途中装载或卸载运输业务。

*第六自由权利*允许有经由本国在外国之间装载和卸载动力业务的非正式权利(结合第三和第四自由权利)。

*第七自由权利*给予在两个外国之间装载和卸载运输业务的权利。

资料来源：源自 Doganis(1991 年)的数据。经 John Bowen 同意。

表 1

1997 根据航空公司定期飞行服务以所运载的运输业务量计算的
前 30 个国家或国家集团及其在 1996 年和 1988 年的名次 ¹

国家或国家集团	完成的旅客 - 公里数			名次	国家或国家集团	完成的货物和邮件吨 - 公里数			名次
	1997 年估计数	1997 年	1996 年			1997 年估计数	1997 年	1996 年	
	(百万)			1988 年		(百万)			1988 年
美国	267 753	1	1	1	美国	15 917	1	1	1
联合王国 ²	151 052	2	2	2	大韩民国	7 960	2	3	7
日本	84 098	3	3	3	日本	7 643	3	4	2
德国	82 258	4	4	5	联合王国 ²	6 735	4	2	5
荷兰	70 465	5	5	9	德国	6 267	5	5	3
新加坡	55 459	6	7	6	法国	5 129	6	6	4
法国	53 781	7	6	4	新加坡	4 872	7	7	8
大韩民国	51 954	8	8	15	荷兰	4 435	8	8	6
澳大利亚	48 554	9	9	7	瑞士	1 887	9	10	12
加拿大	40 928	10	10	8	澳大利亚	1 808	10	9	10
意大利	29 285	11	11	14	加拿大	1 669	11	11	11
泰国	27 747	12	12	10	泰国	1 638	12	14	16
瑞士	26 160	13	15	13	意大利	1 457	13	12	9
巴西	25 537	14	14	18	中国 ⁵	1 396	14	18	22
马来西亚	24 029	15	13	25	香港特别行政区 ⁶	2 274	-	-	-
西班牙	23 235	16	16	11	马来西亚	1 364	15	13	26
海湾国家 ³	21 576	17	17	24	巴西	1 358	16	15	15
新西兰	19 970	18	18	19	以色列	1 142	17	16	13
俄罗斯联邦	18 135	19	19	-	海湾国家 ³	1 132	18	17	32
斯堪的纳维亚 ⁴	16 609	20	21	16	智利	993	19	20	30
印度尼西亚	16 182	21	22	21	沙特阿拉伯	863	20	19	19
中国 ⁵	15 781	22	20	30	新西兰	778	21	21	27
香港特别行政区 ⁶	19 341	-	-	-	斯堪的纳维亚 ⁴	727	22	23	20
菲律宾	14 431	23	24	22	印度尼西亚	696	23	24	21
沙特阿拉伯	13 061	24	23	17	比利时	691	24	25	14
印度	12 877	25	25	20	西班牙	675	25	22	17
南非	11 940	26	27	33	俄罗斯联邦	513	26	26	-
以色列	11 492	27	26	26	菲律宾	479	27	30	29
比利时	11 277	28	28	28	印度	443	28	27	18
墨西哥	10 983	29	29	23	南非	397	29	32	34
奥地利	9 940	30	30	53	巴基斯坦	387	30	28	24

资料来源：民航组织航空运输报告表 A-1 和空运协会。

¹ 大多数 1997 年数据均系计算机生成的估计数，因此，在获得最终数据时，排名和增长率或下降率可能会有变化。

² 就 1997 年后 6 个月而言，不包括中国香港的运输量。

³ 四个国家即巴林、阿曼、卡塔尔和阿拉伯联合酋长国是多国航空公司“海湾航空公司”的伙伴。

⁴ 三个国家即丹麦、挪威和瑞典是联营航空公司“斯堪的纳维亚航空公司系统”的伙伴。

⁵ 中国的名次是初步的。为统计的目的，中国的数据不包括香港特别行政区 1997 年后 6 个月的运输量和中国台湾省的运输量。

⁶ 香港特别行政区 1997 年后 6 个月的运输量。

表 2

1997 年以所运载的定期运输业务室计算的前 30 个定期
空运承运人及其在 1996 年和 1988 年的名次

完成的旅客 - 公里数					完成的货物和邮件吨 - 公里数				
承运人	1997 年估计	名 次			承运人	1997 年估计	名 次		
	数 (百万)	1997 年	1996 年	1988 年		数 (百万)	1997 年	1996 年	1988 年
British Airways	99 086	1	1	1	Lufthansa	6 249	1	1	1
United	76 228	2	2	11	Korean Air	5 619	2	2	6
Lufthansa	66 385	3	4	4	Air France	5 056	3	3	3
JAL	62 030	4	3	2	SIA	4 841	4	4	9
Air France	60 751	5	9	6	JAL	4 027	5	6	2
American	55 878	6	5	13	KLM	3 971	6	5	5
KLM	55 595	7	8	9	British Airways	3 876	7	7	7
SIA	55 459	8	6	5	Cathay Pacific	3 621	8	8	10
Northwest	52 370	9	7	8	Federal Express	3 483	9	9	43
Qantas	44 137	10	10	7	United	2 672	10	10	25
Cathay Pacific	38 942	11	11	12	Northwest	2 093	11	11	8
Delta	36 907	12	13	23	Swissair	1 885	12	15	14
Korean Air	34 206	13	12	20	American	1 862	13	12	29
Alitalia	28 720	14	14	19	Nippon Cargo	1 856	14	13	15
Thai Airways	27 747	15	15	14	Asiana ²	1 769	15	19	-
Swissair	24 901	16	17	17	Qantas	1 687	16	14	13
Air Canada	24 147	17	18	21	Thai Airways	1 637	17	18	19
Malaysian Airlines	24 004	18	16	32	Alitalia	1 443	18	16	12
Iberia	21 539	19	19	15	Malaysian Airlines	1 364	19	17	34
Virgin Atlantic	19 158	20	22	53	Delta	1 335	20	22	42
Air New Zealand	18 340	21	20	27	United Parcel ²	1 240	21	21	-
All Nippon Airways	18 306	22	24	46	Polar Air Cargo ³	1 223	22	26	-
Continental	17 376	23	33	18	El Al	1 141	23	20	16
Canadian	16 781	24	21	25	Air Canada	1 059	24	24	20
Varig	16 717	25	25	26	Varig	1 037	25	23	18
SAS	16 157	26	23	22	Lan Chile	896	26	37	47
Garuda	15 592	27	26	28	All Nippon Airways	885	27	28	49
PAL	14 431	28	29	29	Saudia	863	28	25	26
Saudia	13 061	29	27	24	Air China ⁴	824	29	29	-
Asiana ²	12 527	30	31	-	Air New Zealand	810	30	27	36

尾 注

¹ 这些产出和就业数据包括航空运输业的直接、间接和诱发的影响(航空运输行动小组,《航空运输的经济利益》(1994年数据),日内瓦,1997年)。

² 经合组织, The Future of International Air Transport Policy, Paris, 1997, p. 8。

³ Traeger Rolf, "The international air transport industry and policy: present state, trends and outlook", mimeo, June 1998。

⁴ 民航组织估计,世界出口每增长1%可使货物服务需求增加1.5%(民航组织, The world of civil aviation 1993-1996, Montreal, 1994)。

⁵ Lyle, Chris, The Future of International Air Transport Regulation, 1995, p。

⁶ 经合组织, The Future of International Air Transport Policy, p. 87。

⁷ 当旅客们得知将把他们从一城市运往另一城市的飞机并非其机票上所显示的航空公司的飞机时,他们通常都会感到失望。

⁸ 1988年的第一个自由化一揽子方案宣布联营协议非法,是反竞争的。1990年的第二个一揽子方案允许在欧洲任何地方进行第五自由的业务活动,同时限制初级服务50%的可销售运载能力。1993年的第三个一揽子方案使在欧盟的所有目的地都享有完全的行使第三、第四、第五、第六、第七和第八自由。Van Fenema, H. Peter, The Liberalization of Air Transport Services in the European Union: Some Recent Developments in the Field of EU External Relations, Beijing, 1995, p. 1。

⁹ Sorensen, F., "Aviation in the Community: The new legal framework", keynote address in the international colloquium on "The New Legal Framework for Aviation in the European Community", Paris, 17 June 1993, pp. 1-2。

¹⁰ 民航组织,“南美洲和加勒比区域航空服务安排”,《关于航空运输管理政策的讲习会》,哥斯达黎加,圣何塞,1997年8月18日至22日。

¹¹ 南锥体共同市场, The Agreement on Sub-regional Air Services between Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay。

¹² 民航组织,《1997年民用航空年度报告》,第15页。

¹³ 这并不意味着正在采取完全自由的市场做法,更确切地说是在制订政策,以收获更自由的体制的好处。(经合组织, The future of international air transport policy. Responding to global change, Paris, 1997, p. 116)。

¹⁴ 贸发会议,“与旅游业相关之服务的国际贸易:发展中国家面临的问题和选择”,贸发会议秘书处的背景说明, TD/B/COM.1/EM.6/2, 1998年4月2日,第11-12页。

¹⁵ 同上，第 13 页。

¹⁶ 在国际航空市场上存在许多不完善之处的情况下，减少掠夺性定价行为是否正当的问题，已超出了本研究报告的范围。经合组织，The Future of International Air Transport Policy, p. 66。

¹⁷ 由于发展中国家在国际论坛上经常赞成这样做，它们的双边讨价还价能力可能会受到限制，但在管理方面充分实行市场准入办法的情况下，这仍然要比没有任何这种能力要强得多。

¹⁸ 民航组织 Manual on the Regulation of International Air Transport, AT Conf/4-WP/5, Appendix, Part 4.3, p. 1。

¹⁹ 业已证明，如中美洲的横渡大西洋公会协定集团那样，较小的发展中国家之间的区域联盟也是非常成功的。此外，区域联盟也可成为引起较大的承运人注目的伙伴，如横渡大西洋公会协定集团本身所显示的那样，正在作为一个集团与美国航空公司结盟。民航组织，“Air access: the impact of air transport on tourism; policy options and strategies for developing countries”，paper presented by Charlie Dudley 在贸发会议加强发展中国家扩大其旅游部门的能力专家会议上提交的文件，日内瓦，1998 年 6 月 8 日至 10 日，第 4 页。

²⁰ 这种做法并非完全没有争论，在特许经营的对象主要航空公司并不对由另一航空公司以其名义经营的服务拥有基本的航线管理权时尤其如此。同上，第 4 页。

²¹ 在这方面经常引用塞浦路斯航空公司的情况。经合组织，International Air Transport: The Challenges Ahead, pp. 64-65。

²² 民航组织“Secretariat study on preferential measures for developing countries in the economic regulation of international air transport”，attachment to State Letter EC 2/75-97/1, p. 1。

²³ 同上。

²⁴ 同上，第 2 页。

²⁵ 例如，关于参与措施的建议涉及到期望提供不那么严格的运载能力安排，这一特征将有利于在双边谈判中拥有较少讨价还价能力的国家。民航组织，航空运输管理小组的建议，参与措施，1997 年 5 月 30 日，ATRP/9-3。

²⁶ 1997 年 5 月 30 日，民航组织理事会批准了航空运输管理小组关于安全机制的一项建议(ATRP/9-1)。

²⁷ 《埃斯特角城宣言》承认，规定有必要对单个部门精心拟定“部门纪律”，将使某些部门的日子不那么好过。在这一回合到达中期审查会议时，就“覆盖范围”问题尚未找到任何解决办法。《蒙特利尔宣言》通过提及某些部门可能被排除在外，从而在某种程度上恶化了这种局面。这项说明可适用的问题包括空运部门。

²⁸ 见世贸组织“秘书处关于空运服务的背景说明”，S/C/M/59，1998年11月5日，第16-18页。

²⁹ 如果附件作出修正，允许选择这样做的国家通过其承诺清单适用服贸总协定的规则和原则，那么适用优惠措施也可以加以考虑。

³⁰ 世贸组织，“秘书处关于空运服务的背景说明”，S/C/M/59，1998年11月5日，第9页。

³¹ 在关于扩大航空公司所有权和控制标准的建议中，针对方便旗问题提出的建议是，采纳基于主营业所和与指定国有密切联系的长期居所相结合的标准。

-- -- -- -- --