

执行摘要

1. 与世界旅游组织（WTO-OMT）合作开展的这项研究，源自于第五次世界范围航空运输会议（ATConf/5）。研究旨在制订一个监管计划供各国自行斟酌使用，以便在那些被认为是必需的航空服务（EAS）或必需的旅游开发航线（ETDR）的国际航线上给与空运企业财务支持和/或监管协助，尤其是对最不发达国家（LDCs）。

2. EAS概念在某些自由化的国内或地区环境里已经存在，它指国家可能认为需要提供的一种公共或社会服务性质的旅客服务，而没有足够的市场动因这样做。世界旅游组织提议的ETDR概念，指产生旅游的市场和接收旅游的市场（尤其是在最不发达国家内的）之间的国际航线，在现有的市场和监管安排下，不能（充分）提供适当的服务水平，或会面临风险。

3. 使用EAS和ETDR概念向空运企业和其他国际航空服务伙伴提供财务支持有两个相互关联的目标：a) 确保为世界边远或外国目的地提供像生命线一样的航空服务，而无论单个经营的赢利性，特别是在向自由化过渡的情况下或在已经自由化的市场，和b) 促进并甚至驱使经济发展，特别是通过刺激内向的旅游和投资。

4. 在研究中，通过把现有的EAS计划模式应用到国际上，制定了必需的服务和旅游开发航线（ESTDR）计划。对EAS概念而言，ESTDR计划的应用需要有一个自由化的或正在自由化的环境。对ETDR而言，其应用无需受这样的限制。在原则上，ESTDR计划的整个机制和进程应该是透明的、负责的、无歧视的、足够灵活的、并尽可能以市场为导向，以减小市场扭曲，增强空运企业提高效率的动力。

5. 研究使用了逐步的分析方法，围绕以下标题为两种概念设计了ESTDR计划：航线选择、服务水平规范、承运人的选择、合同期限、补贴的支付、融资来源和补充备选方案。流程图（见附录C）可以用于帮助逐步构筑计划。

6. **航线选择：**合乎资格的航线应坚实地建立在社会经济目标和经济理由的基础之上。研究建议进行两个阶段的试验。第一个是检查是否有建立适当水平的国际航空服务的明确必要性（如为了旅游而在“边远或外围地区”和/或“开发区”开通航线）。第二阶段的试验是根据对航空服务的需求和空运企业经营成本条件进行经济评估。

7. **服务水平规范：**国家也需要确定每条选定航线的航空服务的适当水平和最低标准（通常是在班次、运力等方面）。倡导采取灵活的以市场为导向的方法，这样，空运企业的企业经营能力就不会受到制约。

8. **承运人的选择：**在选择经营航线的空运企业时，将通过竞争性的投标/招标制度，有明确界定的标准，并同等地适用于所有合乎资格的空运企业。空运企业的资格将取决于规范有关航线的航空服务协定。对空运企业的选择根据投标进行，要么是要求最低财务补偿的空运企业，或者是总体上最佳的投标者。一些国家也可能愿意向一家空运企业授予独家经营权或执照，以保证垄断，同时给予补贴或不给补贴。

9. **合同期限：**因为合同期限影响到空运企业的效率和动因，应在个案的基础上仔细确定。对于长远合同，可能需要中期复审和/或施行、监测、审计和重新谈判，以应对未预见的变化。

10. **补贴的支付：**为了有利于善政和透明度，需要透彻评估所要求的补贴数额和偿付额度。通过吸引足够数量的潜在投标者，可以部分减轻过度补偿和效率低的风险。

11. **融资来源：**招标的国家应承担保证必要资金的首要责任。如果负责的国家面临预算制约或国家另有其他开支优先项目，那么，就需要寻求从外部机构获得财务支持，或与其达成合作安排，如从航空协定的另一方获得双边援助、从国际机构获得第三方援助、或通过建立公共—私人伙伴关系（PPP）吸收私人部门的参与。

12. **补充备选方案：**也许需要考虑多项备选措施，作为ESTDR计划的补充或替代。补充措施，如对空运企业或旅游伙伴的间接补贴或其他支持，如果设计恰当，有助于在中期或长期减少绝对补贴额和接受补贴的航线的数量，使执行费用相对较少。然而，任何补充措施应按照适用于ESTDR计划本身的同样条件和原则予以规范，这是因为这具有扭曲市场的潜在可能。

13. 以“减缩的形式”（如不担保垄断经营）单方面实施ESTDR计划也许是实际上最可行的。由于单方面的做法使单个国家能够较快地一举实施计划，这对那些希望提供紧急补贴以应对非常情况的国家可能尤其具有吸引力。

14. 更综合的做法是在与有关国家的双边、地区或数边协议中写入ESTDR计划的特别条款，这样，国家可以以“全规模的形式”（如必要时可以担保垄断经营）实施计划。因此，在研究中，制订了“必需的服务和旅游开发航线附件”，每个国家可在其航空协定中自行斟酌使用。该附件为参与的各方提供了法律确定性，还使得每个国家能够采取实用主义和灵活的做法。

15. 在这两种情况下，国家需要通过规章或其他方式进一步制定计划的细节。

16. 该研究和航空协定的附件范本，可以作为一个切实的检查单和可能的监管框架，使各国有效地实施国际ESTDR计划。对最不发达国家而言，把这一计划用于必需的旅游航线，不仅仅有助于公共服务目标，甚至可能具有更广泛的益处。
