

世界范围的航空运输会议：自由化的挑战和机遇

2003年3月24至29日，蒙特利尔

议程项目 2： 审议自由化中重大的政府管理问题

2.3： 公平竞争和保障措施

可持续生存性和参与

(由秘书长提交)

摘要

本文从公平竞争和保障措施的角度探讨航空承运人的可持续生存性和服务的保障性问题，包括国家援助/补贴的提供。在这方面，本文还讨论为确保发展中国家有效和持续地参与国际航空运输而采取的各项政府管理措施。本文对应由政府采取的行动和有关参与和优惠措施的监管安排提出了若干结论。

会议的行动在第 7.1 段。

参考文件

Doc 9587: 国际航空运输经济管理指导材料

1. 引言

1.1 就航空运输而言，“可持续生存性”一般是指航空公司在市场上维系公司存在的能力，并包括有效地继续提供抵/离本土的航空服务。它不仅时常牵扯到诸如市场规模、营业地点和旅行意愿等市场条件并受其影响，而且还服从于国家关于经济发展、劳工、旅游、社会需要和国家安全等的政策。因此，航空承运人的可持续生存性，包括服务的保障性，多年以来一直就是许多国家向本国的航空承运人提供范围广泛的各种援助和补贴（这两者经常通用而且通称为政府对航空业的援助）的一个根本原因。此外，这样做的国家通常还认为一个具有生机的航空运输部门可以带来就业机会、技术转让和外汇方面的利益。但同时认识到，虽然从社会和经济的角度看国家给予一定的援助有其合理性，但国家援助也有可能起到影响航空服务贸易和扭曲竞争的作用。

1.2 国家援助在双边层面实际上也很普遍，因为双边航空运输框架本身就一贯通过限制竞争

的范围而在本国市场向本国的航空承运人提供非金钱形式的隐性援助。近年来缔结的自由化航空服务协定大幅减少或是消除了国家在一些市场上提供的隐性援助。然而，这场以对等为主要基础的自由化运动由于航空公司之间在竞争能力和市场机会上存在的不对称性，因而产生了如何确保一个国家能够有效地和持续地参与国际航空运输体系的关注。《芝加哥公约》第 44 条规定，作为本组织的目的之一，“保证各缔约国的权利充分受到尊重，每一缔约国均有经营国际空运企业的公平的机会”。据此，参与国际航空运输的预期是存在的，虽然这种参与并不要求实现的结果上的均等性，而是要保证参与机会上的最大化。

1.3 本文讨论以上介绍的两个相互关联的问题，即：a) 通过提供国家援助和补贴实现航空承运人的可持续生存性，包括服务的保障性；和 b) 为确保国家有效地和持续地参与竞争的市场而做出的政府管理安排，尤其是航空服务协定中的优惠措施和参与措施。

2. 国际民航组织先前所做的工作

2.1 1994 年世界范围的航空运输会议（ATConf/4）认识到，国家援助/补贴本身并不一定是不公平的，但其中某些内容具有扭曲竞争的潜力。会议建议各国采取透明的和有效的措施以保证其向某些航空承运人提供援助/补贴不会消极地影响到参与竞争的其它航空承运人，但同时又指出区分对航空承运人的正常投资和国家对它的援助/补贴并不是一件容易的事。ATConf/4 另外建议国际民航组织进行研究，以便为在国际航空运输的经济管理中确保发展中国家有效参与航空运输的优惠措施提出建议。

2.2 1996 年，理事会决定将秘书处根据 ATConf/4 的建议进行的一项关于优惠措施的研究发给各国考虑并尽量采用。这些备用的优惠措施涉及到市场准入、所有权和控制权标准、进离场档期分配和“营业”事项等问题，载于国际民航组织国际航空运输经济管理政策和指导材料（Doc 9587）。1998 年召开的第 32 届大会敦促各国在其航空运输关系中特别考虑发展中国家的利益和需要，并在条件允许时给予适当的优惠措施。

3. 近来的发展

3.1 可持续生存性

3.1.1 在许多国家，航空部门的一个特点就是国家对本国的航空公司拥有所有权和控制权，尽管自 1980 年代中期以来一直存在着部分或是全面实现私有化的趋势。完整的或部分的国家所有制通常意味着当国家航空公司发生困难和寻求补充资源时由国家或公共机构来提供资本、贷款或担保。此外，许多国家还通过比较间接的办法向国家航空公司提供援助，如给予优惠的税收地位、对机场服务减免收费（包括着陆费）、减收燃油价款或优先安排燃油供应、授予机场免税店专属经营权或地勤服务合同、“买国有”政策（排他性军方和政府购票合同）和其它财政特许权等。有些破产法还含有一些慷慨的规定（如免收利息和免于支付养老金），这也是国家对陷入财务困难的航空公司进行间接援助的一种形式。

3.1.2 据估计，国家直接援助的金额在 1990 年代中期达到最高峰，当时欧洲几家主要承运人收到的援助额高达 100 亿美元以上，至 2000 年开始下降。不过从那以后由于若干国家近来对其航空公司

的财务困难采取应对行动而使后一种趋势发生逆转。大多数地区都向一些承运人（如非洲航空公司、牙买加航空公司、新西兰航空公司、马来西亚航空公司和瑞士航空公司等）提供了一揽子援救办法，说明对国家援助的态度发生了变化。2001 年美国发生 9 月 11 日的事件后形势更加严峻。9.11 事件后有 60 多个国家，其中首先是美国，向各自的航空公司提供了不同形式的紧急援助。大多数国家出面为一定期限内的第三方战争险保险提供担保，其它国家则用直接拨款的方式向航空公司提供更加全面的援助，以弥补由于立即关闭机场和空域而造成的损失。以间接方式提供的其它国家援助包括贷款担保、按低利率调整贷款结构和税收减让。这种形式多样的支持突出地表明航空运输业被看作是一个战略性行业，而许多国家更把国家航空公司视为战略性投资。

3.1.3 国家除了支持航空公司的公司实体存在之外，还经常为商业上无法维持的航路提供直接的或间接的补贴。这样做可以保证边远地区继续得到基本水平的航空服务，尤其是在那些除了航空运输以外没有其它合理的运输手段而又无法维持商业航空服务的地区。虽然这种援助大多数给了国内的航空服务（如澳大利亚的边远地区航空服务补贴计划和美国的基本航空服务方案），但随着自由化的进程，连接边远地区的国际航路也被认为具备了直接给予补贴的理由。例如在欧洲，欧盟理事会的一条规定（第 2408/92 号）允许其成员国强制航空承运人在本国境内往来于某个边远地区或发展区机场的定期航班服务上或在境内通往任何地区性机场的交通稀少的航路上履行公共服务的义务。如果在有关航路上没有航空承运人已经开始或者准备开始提供服务，成员国就可以在最高期限的三年内将该航路只向一家航空承运人开放，而从事这种服务的业务权则通过公开招标来加以确定。在加勒比海地区，某些由外国航空公司提供的支线服务，其财务支持来自一些经济严重依赖旅游业和主要市场准入的岛屿发展中国家。

3.2 参与

3.2.1 虽然航空服务协定的自由化降低了给予国家航空公司的隐性援助（如通过限制市场准入和定价来实施免于竞争的保护）的程度，但最近缔结的若干自由化的双边和地区性安排却含有关于对竞争力较差的航空公司实行优惠措施和参与措施以促进自由化进程和建立平等的竞争环境的条款。优惠措施是指某一监管关系中的有关各国一致认为是发展中国家有效、持续地参与国际航空运输所必需的非对等性监管安排。而另一方面，参与措施则适用于所有国家，是在逐步向限制性较少的制度的过渡中建立信任和保证竞争加剧后产生的不平等结果不至于太不平等的措施。

3.2.2 虽然有关谈判和给予优惠措施的在案资料有限，但给予这种待遇是已知的事实，而在对等的问题上，通常都是发展中国家承诺在经过规定的一段过渡期之后逐步走向比较自由的制度，而不是纯粹的不对等。例如，美国缔结的双边“天空开放”协定中约有三分之一含有过渡附件，对航班班次、第五种自由权、“第七”种全货物自由权、第三国代码共享、包机服务和地面代理服务施加限制或者规定分段实施的时间，而其中有些限定仅适用于美国的承运人。关于地区协定，柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南于 1998 年签署了关于建立次地区航空运输合作的协定（CLMV 协定），其目的是逐步实现使四个国家的航空运输市场自由化，以便向充分的市场准入方向发展，同时具体寻求任何其它国家对四国的航空承运人给予优惠待遇。

4. 讨论

4.1 航空公司能否保持运作并持续参与国际航空运输，这不仅取决于它投入的相对成本以及在不同市场条件下实现的生产效率，而且还经常要靠上一节所描述的国家给予的各种直接、间接或隐性

的支持。因此，在考虑航空承运人的可持续生存性和参与的问题时，必须同时考虑国家为此目的而向航空公司提供援助的可行性和可取性。

4.2 国家提供援助的目标各不相同，但就国际领域而言，一般的目标在于保持本国航空承运人持续不断地参与有关的航空运输市场，并且保证往来于本国领土的航空服务的持续性。发展中国家更是担心对外国承运人提供国际航空服务形成过分的依赖，尤其是在形势不好、航空服务可能受到不利影响的时候。有些国家还可能认为把本国航空承运人得以生存下去作为提供有效的服务保障的确定性手段。人们广泛认识到，无论其目标和形式如何，国家援助可能具有扭曲市场、招致发生能量倾销和掠夺性定价等反竞争行为的潜力。为了尽量减少对市场竞争的这种消极影响，尤其是直接给予财政援助/补贴的情况，一些国家（和国家集团）制定了关于国家援助/补贴的规则，规定只有在没有其它更好的选择时为了具体的目标才加以使用的标准。

4.3 现实中的一大复杂问题是，由于存在各种间接的或隐性的援助措施而难以对国家援助的总规模得出量化的结果。只有对用金钱形式直接提供的援助/补贴才能在一定程度上进行量化，尽管不同的会计方法和报告习惯很难产生出可比的估量结果。此外，由于对国家援助的态度不尽相同，国家在发现援助水平达到其认为会扭曲竞争时采取的行动，有可能会引起其它国家采取报复行动。

4.4 在向自由化过渡的情况下或者在已经自由化的市场中，可能会出现国家援助虽然影响市场竞争但却能产生经济和/或社会利益的特殊情况。就特殊性援助/补贴而言，根据欧盟的经验，财务重组可能有利于促进效率较低的航空公司实现转化的过程。关于重组财务的决策通常是在挽救国家航空公司、保证对受影响最大的人们，尤其是劳工和债权人以最低的成本取得高效运营的过渡的重重社会和政治压力的背景之下做出的。但应该指出，如果没有明确界定的条件（包括目标、充分的时间框架和长期计划）和有关执行、资料披露和监控的严格的管理机制，重组财务只会保护效益欠佳的航空公司，而不会促进内部的效率。因此，航空公司财务重组必须有明确的标准和方法配套才能达到预期的目的。

4.5 为了支持边远地区起码水平的航空服务而提供某种形式的援助，只要其分配是透明的和有效的，从社会利益的角度看也可以具有合理性。在这种情况下，提供援助可以保证所提供的服务达到连续、正常、容量和定价的固定标准，而这些标准在航空承运人单纯考虑商业利益时可能是无法实现的。满足这种社会需要的一个传统办法就是依靠一些隐性的手段，如通过严格管理市场门户和税收在全网络实行交叉补贴，但是由政府管理的交叉补贴制度既不透明又不能刺激效率。一个比较有效、比较透明的替代办法，是向非报酬性的地方服务提供直接的财政补贴，同时做出相应的制度安排，如建立竞争性招/投标制度，明确界定适用于补贴授予方式的选择标准。由于招/投标制度是把补贴和业务权授予最有效率的承运人，正如几个国家的国内经验所表明的，这样就有可能将补贴的成本保持在低水平。问题是这种在国内环境下使用的机制能够在多大程度上运用于国际服务。

4.6 关于国家援助通过航空服务协定的问题，优惠措施和参与措施可以被看作是一个国家向非本国的指定承运人提供的合理的非金钱形式的援助，尤其是在走向一个自由化程度较高的制度的过渡时期。采用这样的措施有助于凝结各国之间努力推进自由化进程的必要信心。在向自由化过渡的情况下，保证发展中国家参与国际航空运输可以成为“如何实现自由化”进程的组成部分。这些措施明显不同于传统的、以对等为基础的双边限制性措施，其目的是给予竞争能力较差的承运人一种非对等性权利或一段进行准备的时间，以便使它们能够发展出某种在一定时期内不受竞争者全面阻抗的服务，进而促使竞

争能力较差的承运人的所在国做出继续循序推进自由化的承诺。例如，优惠措施可以为竞争力较弱而又希望扩大机会的航空公司一个“迎头启动”（如给予更多的业务点），并且允许发展中国家逐步引进自由化（如以后再开放市场）。虽然这些措施在许多情况下可以证明是有用的，但却难以对这种措施制定某个普遍适用的条款，而纳入航空服务协定本文或国际民航组织样板航空服务协定（TASA）中去。相反，可以按照“过渡附件”的路子，采用将合适的具体措施列入附件的办法。

5. 结论

5.1 从上述讨论中可以得出以下结论：

- a) 在向自由化过渡的情况下抑或是在已经实现自由化的市场，国家可以考虑继续向本国航空公司提供某种形式的援助，以便保证航空运输业的可持续生存性，解决国家对于服务保障性的正当关切。但国家应该记住，通过援助/补贴将同一市场的竞争者得不到的利益给予本国航空承运人，可能会扭曲国际航空服务贸易，构成不公平竞争行为；
- b) 由于缺乏可以接受的定量方法和存在各种非金钱措施，很难对国家援助的总规模和国家具体援助行为对竞争的影响做出准确的估计。由于这一困难，各国应该认识到，对接受援助/补贴的外国航空公司采取任何不利的行动有可能会引起受影响的国家采取报复行动，从而阻碍国际航空运输自由化的进程；
- c) 在某些情况下，从重组航空承运人的结构和保障服务的角度看，国家援助可以产生经济和/或社会的效益。但即使在这种特殊情况下，国家也应该采取透明的和有效的措施，并配之以明确的标准和方法，以保证援助/补贴不会对市场竞争产生不利的影响；
- d) 各国在其航空运输关系中，应该考虑能否对具有公共服务性质的特定区域内航路上的基本服务明确并允许提供援助；和
- e) 为了保证发展中国家有效和持续地参与并促进自由化进程，各国在其航空运输关系中应该考虑竞争力较弱的航空承运人所在国的利益和需要，并在适当时给予优惠措施和参与措施。这种措施可以纳入到航空服务协定“过渡附件”中去。

6. 建议的监管安排

6.1 在走向自由化的过程中，参与的问题以及可持续生存性的问题可以，比方说，采取“过渡附件”的办法在现行有效的和未来的航空服务协定中加以解决。如下所述，这个从现有措施和作法中借鉴而来的附件，其目标既包括参与措施也包括优惠措施。该附件将由三种类型的条款中的一种或几种组成。如果这些条款以同样的方式适用于每一当事方，即被视为参与措施。否则，则被视为优惠措施。

6.2 第一类条款适合在某条规定（或附件）不立即生效而是在过渡期内有限实施的时候加以使用。举例来说，当事各方可以商定，尽管航路排期附件给予每一方不受限制的第五种自由权，但一方

（发达国家）的航空公司在规定的日期到达之前不得在另一方（发展中国家）与第三国之间充分行使这种地方性交通权。第二类条款与第一类条款相似，但加上了到位期限。例如，当事各方可以商定，尽管有代码共享不受限制的条文规定，但准许每一当事方的航空公司在规定的期限内仅能以渐进的方式扩大其与第三国的代码共享服务（频率）。拟议的附件中的第三类条款适合在某条规定（或附件）不立即生效而是在过渡期内适用不同的制度的时候加以使用。例如，当事各方可以商定，尽管订有双否定制的票价条款，但在指定的日期到达之前采用始发地国制度规范定价。以下是该附件可以包含的内容的一个说明性清单：指定的航空公司的数量，所有权和控制权标准，容量和频率、航路权和交通权，代码共享，包机运行，多式联运服务，票价，起落档期分配和地面服务等“营业性”事项。此外，以上所列的任一内容都可以用三类条款中的任一种方法加以处理。

6.3 以下是以过渡附件框架为形式的监管安排，现提交会议审议，以供缔约国酌情在其双边、地区或多边航空服务协定中加以使用。秘书处拟议的附件用语是一个框架，其中的条件和措词还须当事方商定。Doc 9587 中载有关于可能的参与和优惠措施的材料。本附件已收进 TASA（见 ATConf/5-WP/17 号文件）。

过渡附件

下述过渡措施将于（日期）或当事方商定的较早日期失效：

1. 尽管有第----条（或附件----）的规定，但 A 方（或每一方）的一家（或多家）经指定的航空公司可以（必须）....
2. 尽管有第----条（或附件----）的规定，但 A 方（或每一方）的一家（或多家）经指定的航空公司可以（必须）...如下：
 - a) 从（日期）到（日期），...；和
 - b) 从（日期）到（日期），....
3. 尽管有第----条（或附件----）的规定，但下述规定将用以规范....

7. 会议的行动

7.1 请会议：

- a) 审议和通过第 5.1 段中的结论；和
- b) 建议通过第 6.3 段中的“过渡附件”。