

# GATS 框架下 我国空运服务对外开放问题的探讨

厦门大学 刘志云

**提要** 我国加入 WTO 后,《服务贸易总协定》(即 GATS)的生效将给我国服务业进一步对外开放带来压力,空运服务也一样。本文通过对 GATS 与我国空运服务对外开放的现有立法和实践分析,认为 GATS 给我国空运业对外开放的压力不是既有协议,而是谈判进展,并提出我国空运服务业应做好对策的准备。

**关键词** 空运服务 开放 探讨

## 一、我国空运服务业对外开放的立法和实践

(一)我国关于“天空开放”的规定与实践 对于“天空开放”,《民用航空法》对此作出两条原则性规定。该法第 176 条规定:外国民用航空器的经营人经其本国政府指定,并取得中华人民共和国国务院民用航空主管部门颁发的经营许可证,方可经营中华人民共和国政府与该外国政府签订的协定、协议规定的国际航班运输;外国民用航空器的经营人经其本国政府批准,并获得中华人民共和国国务院民用航空主管部门批准,方可经营中华人民共和国境内一地和境外一地之间的不定期航空运输。该法第 177 条规定:外国民用航空器的经营人,不得经营中华人民共和国境内两点之间的航空运输。同时,1989 年国务院颁布的《民用航空运输不定期飞行管理暂行规定》第 7

条规定:外国民用航空运输企业经营飞入或飞出中华人民共和国领域运输的不定期飞行,按照中华人民共和国政府和该外国政府签订的航空运输协定中有关规定办理。从这些立法中我们可以看出我国不论是对定期国际航班还是不定期国际航班实施的是有限制“天空开放”政策,前提必须是外国航空运输企业所在国政府与我国政府达成双边协议并作规定,并且还必须获取我国有关主管部门批准。至于国内航线,则暂不允许外国企业经营。

虽然我国目前“天空开放”是有限的,但鉴于中国航空运输市场的广阔性和巨大性,已有许多著名外国航空运输企业叩开中国的大门,至 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,也有飞入中国。1999 年,美国西北航空和中国国际

航空签订的“代码共享”协议,又给我国航空业带来中外合作的新理念。不到 1 年,中国东方航空与美国坚航空、法国航空公司,中国南方航空与美国三角航也建立“代码共享”的关系。而中国国际航空在与美西北航空实施代码共享的基础上,又自 2000 年 10 月 29 日冬季航班开始,与德国汉莎航在北京——法兰克福、上海——法兰克福之间航班上实施代码共享。待时机成熟,中国国际航空将在法兰克福至欧其他城市与汉莎航空实施代码共享。

另外,依据新的《中美民用航空协定》,到 2001 年 4 月 1 日,中美间的航班已比 1999 年 4 月 1 日之前增加 1 倍,由每周各飞 27 个航班增加到 54 个;从 2001 年开始,双方可再增加一家航空公司,进入对方市场;双方承运人将分别在对方增开两个城市经营业务的权利;进一步扩大代码共享范围,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。在这种外来压力下我国“开放天空”的步伐不得不加快。

(二) 我国航空运输业市场准入上的规定与实践 有关我国航空运输业市场准入的立法主要有 1994 年 5 月民航总局、外经贸部联合发布的《关于外商投资民用航空业有关政策的通知》及 1994 年 10 月民航总局发布的《关于外商投资民用航空业若干问题的解释》。依此我国目前允许外商投资的项目主要有两类:第一,基础设施。(1) 允许外商以合资、合作方式在我国境内投资建设民用机场飞行区(包括跑道、滑行道、停机坪)。(2) 优先考虑投资建设民用机场飞行区的外商投资建设候机楼(贵宾室的建设及管理除外)、货运仓库、地面服务、飞机维修、航空仪器、宾馆餐厅、航空油料等机场配套项目。(3) 飞行区和候机楼建设项目中,外方出资在企业注册资本中所占比例不得超过 49%,董事长、总经理必须由中方人员担任。(4) 投资建设民用机场飞行区的外商投资企业经批准可适当扩展其经营范围,从事候机楼、货运仓库、地面服务、飞机维修、航空食品、宾馆、餐厅、航空油料等机场配套项目的经营。(5) 空中交通管制系统由国家投资和管理,不允许外商投资与管理。第二,航空运输企业。(1) 允许外商,首先是外国航空运输企业以新建或购买股份的方式设立中外合资或合作的航空运输企业。(2) 外商投资设立航空运输企业,外商在该航空运输企业的注册资本或实

收资本中所占比例不得超过 35%,其代表在董事会表决权不得超过 25%,董事长、总经理均由中方人员担任。(3) 外商投资设立的航空运输企业,在各项税收方面与国内同类企业享受同等待遇。(4) 外国的机场当局、航空制造企业,不能在中国投资设立航空运输企业。

除此之外,还允许外商以合资、合作方式投资于农、林业通用航空企业,投资比例中外双方商定。

1994 年 3 月 25 日,国务院第 16 次常务会议审议通过的《90 年代国家产业政策纲要》,外商投资机场建设和经营提供了政策上的指导和依据。《纲要》规定:机场属于国家基础设施,鼓励外商进行投资,投资主体可优先获得机场附近的房地产开发经营权,以进行综合经济补偿。

我国 1995 年 7 月颁布的《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业目录》,对民用航空业的引进外资作了较为明确的规定:(1) 民用机场的建设和经营、民用飞机、航空发动机、航空机载设备和空中交通管制系统设备的制造为鼓励外商投资项目;(2) 通用航空为限制外商投资项目,其中,工业航空必须由国有资产占控股或主导地位,农、林业航空为不允许外商独资经营;(3) 空中交通管制被列为禁止外商进入领域。

经民航总局批准,首批允许外商投资的试点企业有两家:中国东方航空公司和中国南方航空公司,其股票分别在 1996 年 1 月和 7 月在纽约和香港证卷交易所挂牌上市。其中东方航空公司

市场发行了 1.4 亿股,在美国和国际股票市场各发行 6.3 亿股,总计发行 14 亿股,代表大约 33% 的股权。1995 年 9 月,海南航空公司与美国航空有限公司达成了购股协议。美航以每股 0.2499 美元的价格向海航购买 1 亿外资股,这 1 亿外资股占海航 25% 的股权。

(三) 我国航空运输业的国民待遇问题 我国《对外贸易法》第 28 条规定:中华人民共和国在国际服务贸易方面根据所缔结或参加的国际条约、协定中所作出的承诺,给予其他缔约方、参加方市场准入和国民待遇。根据这一规定我国空运服务贸易中给予外国航空公司的国民待遇,必须以我国缔结或参加的国际条约和协定中所作的承诺为条件和前提。实际上除新近出现的“天空开放”此类新型的自由化双边协定或一些区域性自由化多边协议,传统的国际公约或双边协议涉及国民待遇问题的规定不多,《芝加哥公约》也仅在机场费用征收领域规定给予外国航空器或航空企业国民待遇。在乌拉圭回合达成的 GATS,把国民待遇作为具体承诺的义务,但是成员方所承诺的部门与服务的提供方式都是自己决定,这实际让 GATS 中国民待遇条款在各服务部门的实现受到很大的限制,在空运服务部门也一样。由此可见,根据我国缔结或参见的空运领域的国际条约和双边协议决定我国航空运输领域的国民待遇义务,范围是极其有限的。

而我国空运服务业给予外国服务或服务提供者“超国民待遇”现象,这也是在许多发展中国家为引进外资而普遍采取的激励措

施。如我国外商投资企业在税收征收方面不但享有国民待遇,而且还享受优惠待遇,该政策同样适用于空运业<sup>①</sup>。《中华人民共和国外商投资企业和外商投资企业所得税法》规定:外商投资企业的所得税最高税率为33%,如外商投资企业设在沿海城市或经济特区,税率则分别降为24%或15%。另外,某些外商投资企业还可享受“两免三减半”的税收优惠,而中资企业的所得税率为33%。在机场建设等方面,外商还享受其他优惠政策,包括再投资所得税退税制度等。

## 二、GATS 的生效对我国空运服务业对外开放的影响

我国在服务贸易谈判中,就航空服务作出如下承诺: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。

事实上,GATS 现有对空中运输服务的规范以及我国就空中运输服务而作出的承诺对我国并没有太大

的压力,因为承诺的许多方面我国目前空运对外开放政策已达到甚至超过。如中外合资航空公司外资比例不超过35%的承诺,实际上2000年我国政府已把限制增加到49%。而GATS空中运输服务附件协议中规定的3方面内容,与我国现实也没有多大差距。如对于飞机维修和维护方面<sup>②</sup>,我国对“越界服务”没有承诺,因为技术上不可行;对“自然人移动”作水平部门承诺的限制,即限于经理、执行官、专业人员等;对“商业存在”则作从数量到投资数额或实际控制权上加以限制的承诺,符合我国现有政策;对“跨国界消费”我国作无限制的承诺,而实际这是我国航空公司使用很广泛的一种飞机以及航空器材的维修和维护方式,对于这种方式无论如何也不需要加以限制。

此外,我们希望GATS对空运服务扩大规范范围和加快自由化步伐的目标要一致。可事实上在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势,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。

## 三、GATS 框架下我国空运服务进一步对外开放的策略

(一) 坚持在互惠基础上,同各国达成双边协议,并充分利用GATS允许的最惠国豁免原则。这是涉及国家主权问题,《芝加哥公约》第一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,这无疑有助于我国减轻未来空运服务谈判的压力。

(二) 实行循序渐进国民待遇原则。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提供者与其他成员服务和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,对金融、航空运输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。

(三) 逐步自由化的原则 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,授予它们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内生产总值的 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。事实上我国《对外贸易法》也是这样规定,该法第 22 条:国家促进国际服务的逐步自由化。

(四) 完善我国航空运输服务法律体系 我国尚未建立一个与 WTO 规则相适应的完善的航空运

输的法律体系。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。同时,在制定相关法律、法规时,应参照 WTO、ICAO 等的规章,以免与国际规范发生冲突。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、法规同样约束力的内部文件(如行政法规)不符合透明度条款,有待改进。

(五) 积极参与航空运输多边规则的制定 规则的制定者必定是规则的受益者,但作为世界第 10 位贸易大国的中国,其中 90% 的贸易额与 WTO 成员方交易,但我国却在 WTO 制定经济贸易规则时缺乏相应的发言权,不得不接受“由别人制定,让我们遵守”的被动局面。而且 WTO 谈判在不断进行,其触角从贸易转向投资以及协调各国国内微观政策方面。所以,我国一定要积极参与包括航空运输服务在内的多边规则谈判,并表达自己的立场,维护自身利益,就拿参与航空运输谈判来讲,一方面要求主管部门认真研究 WTO 协议和 GATS 以及相关协议的基本规则和

运行机制,谈判时利用规则维护自己的权利;另一方面要研究国内航空运输业,根据本国航空运输业自身发展需要以及承受外来竞争的能力制定对外开放时间表,科学合理的要价和承诺,最大限度抑制 WTO 规则对我国航空运输业发展的不利因素而积极发挥入世给中国航空运输业的有利影响,以达趋利避害之目标。

注释:

① 1994 年,民航总局、外经贸部联发的《关于外商投资民用航空业有关政策的通知》及其解释规定外商投资设立的航空运输企业,在各项税收方面与国内同类企业享受同等待遇。所以这主要指投资航空运输的基础设施方面。

② 对《空中运输服务附件》规定 GATS 管辖飞机维修和维护、计算机订座系统及航空运输服务销售三项内容,中国并没有做全部承诺,在中美协议中中方只承诺飞机保修和维护和 CRS。而且对于中国已有与其他某些成员方达成协议中的承诺,中国仍然可以依据“最惠国待遇”豁免而宣布不适用于其他的某些成员方或对适用做出限制。

参考文献:

- [1] 《国际经贸消息》,1998-12-25 (1)。
- [2] 孙南申:《中国对外服务贸易法律研究》,法律出版社,2000,127。
- [3] 《世界航空运输》,1997 夏,17。
- [4] 《中国证券报》,1995-12-12 (4)。
- [5] 杨圣明:《服务贸易:中国与世界》,民主与建设出版社,1999,288-289。
- [6] 单文华:《国际贸易法学》,北京大学出版社,2000,864。

(责任编辑 杨国川)