



世界范围航空运输会议（ATCONF）

第六次会议

2013年3月18日至22日，蒙特利尔

议程项目 2： 审议关键问题和相关的监管框架

2.2： 航空承运人的所有权和控制权

航空承运人的所有权和控制权的自由化

（由秘书处提交）

执行摘要

本工作文件审议了根据双边航空运输协定，对与航空公司指定有关的航空承运人的所有权和控制权规则开展自由化方面的各种问题和可能的选择办法，包括一项多边做法的建议。

行动：请会议：

- a) 审查本文件提供的信息和评估；
- b) 核准第 4 段所载的结论；和
- c) 通过第 5 段所载的建议。

参考文件： ATConf/6 次会议的参考材料载于 www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 各国通常根据其双边航空运输协定，对不被指定国家或其国民“实际拥有和有效控制”的外国航空承运人的运营许可，保留拒绝给予、取消或施加条件的权利。自二十世纪四十年代以来，在绝大多数航空运输协定中都使用了这项“国籍条款”的标准，并且继续纳入到许多新商定的双边协定当中。

1.2 国籍条款的原因，就是它在承运人与指定国家之间提供了一个方便的纽带，协定的各方可以据此：a) 为所涉及的航空公司实施一项“利益均衡”的政策；b) 防止非签约国通过其承运人间接地获取非对等的（“搭便车”）益处；和c) 查明负责安全和保安监督的国家。在某些情况下，国防考虑也是一个因素。在大多数航空公司属于国有的时候，国籍条款具有明显的意义。

1.3 在过去的二十年里，自由化、私有化和全球化大大改变了航空公司行业。在其他服务行业广泛的多国所有权的背景下，出现了对航空承运人的跨国投资。最初使用国籍条款的基础，与行业必须在其中开展运行的业已发生变化的全球商务环境愈发显得格格不入。国际民航组织以往做出的分析和各国近年来的大量实践都确认，安全和保安可以得到保障，而无需仰赖传统的国籍条款。额外的背景信息载于附录。

1.4 为了便利自由化，国际民航组织广泛处理了这个问题，并为各国制定了指导。尽管在放松对各种规则的适用方面，或接受具有外国所有权的航空公司方面，在国家的实际作法中取得了一些令人鼓舞的进展，但是在各国的法律和双边协定中，有关航空公司所有权和控制权的法律限制，在很大程度上没有改变。距 2005 年第五次世界范围航空运输会议（ATConf/5）十年后，依旧沿用此类法律限制，通常被认为有悖常理且是有害的。为了使航空承运人得以适应充满活力的全球环境，并使各国得以更加有效地参与国际航空运输，这方面的必要性要求改变做法。本文件审议了处理这一复杂问题的各种选项，重点主要放在航空运输协定中的航空公司指定和授权条款。

2. 主要的发展情况与国际民航组织的工作

2.1 面对一方面业已加剧的竞争，以及另一方面监管制度的各种局限，航空公司找到了跨国界扩展网络的各种方式，包括联盟、兼并和收购，其中许多方式涉及外国投资或股权交易。近年来，这种趋势出现了异乎寻常的加速。在欧洲、拉丁美洲和亚洲，具有外国或跨国所有权和控制权的航空公司，以及在不同国家但实行单一管理的相关承运人的“家族”，目前是一种常见且日益增多的现象。尽管在法律框架内对这些发展情况已有所包容，但在大多数情况下，产生出这些新的航空公司企业的各种兼并和收购，是在没有充分的法律保护，以免遭国籍条款阻止或限制新实体开展航空运输的潜在固有影响的情况下发生的。在很多情况下，航空公司管理层不得不采纳复杂的“控股公司”结构，或建立不同的股票所有权类别，以便从法律上防范对国籍条款的援引。

2.2 随着行业的变化，一些国家对航空公司所有权和控制权的要求采取了更加灵活的处理方法。正如过去十年里的国家做法所表明的那样，目前，数量日益增多的国家更愿意接受具有实际外国所有权，或者属于多国或跨国性质的航空公司运营的航空运输。114 个国家目前通过“横向协定”，接受欧洲联盟（EU）“共同体承运人”的原则的情况，就是这一重要变化的一个、但不是唯一的一个显著证明。其他例子包括在双边协定中使用航空公司指定和授权的替代标准，以及接受跨国兼并和收购，尽管大多是在一个地区国家集团内部。

2.3 2009 年，通过国际航空运输协会的“自由议程”举措的平台，有七个国家通过签署一项“政策原则声明”，采取了协调的行动。这些国家在声明中做出了一项政治承诺，保证通过在“互惠基础上”放弃国籍条款，对包括航空公司所有权和控制权在内的国际航空运输监管做法的各个关键环节实行自由化。此后，这项经欧洲委员会核准的声明又有另外四个国家签署，并保持开放供任何感兴趣的 国家核准。在国际民航组织大会第 37 届会议上，国际航空运输协会表示，国际民航组织现在应该决心向前推动这一举措。

2.4 根据国际民航组织的建议，美国采取主动，与感兴趣的航空利害攸关方探索了可能拟定一个具有法律约束力的文书，以便对所有权和控制权实行自由化。在国际民航组织大会第 37 届会议上，美国提议国际民航组织考虑拟定一项多边公约，以便利航空公司获取国际资本，国际民航组织理事会随

后同意了将这项工作纳入其有关第六次世界范围航空运输会议筹备的工作方案。可以在第六次航空运输会议网站上 www.icao.int/meetings/atconf6（在“参考文件”栏下），查阅载有拟议公约案文草案的讨论文件（即 A37-WP/190 号文件附篇）。

2.5 国际民航组织具有关于该题目的大量政策指导，由供各国选用的一系列替代标准和示范条款组成，载于航空运输协定、各项大会决议、航空运输会议的各种结论和建议（载于《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》（Doc 9587 号文件））当中。该指导为各国提供了无论是在单边、双边或多边的基础上，对所有权和控制权规则实行自由化的有益选项。上面第 2.3 段所述的一些具有相同想法的国家采取的协调行动就是可供国家使用的一个选项示例。国际民航组织还实施了 2005 年第五次世界范围航空运输会议的一些建议，以便利这方面的自由化，如收集和公布各国的有关政策、立场和做法。尽管国际民航组织的政策指导取得了一些进展并且仍然有效，但是缺乏对此类指导的广泛应用，表明可能需要探索其他选项。

3. 讨论

3.1 大多数国家在其双边协定中继续使用了传统的国籍条款，不仅在现有的协定中未作修改，而且还将其作为新的航空服务协定的一部分予以采用。这种情况在部分程度上可能反映出各国对核准受传统长期约束的某一方面的新语文感到犹豫不决。此外，有证据表明，各国不愿意采取不容易区分第三国投资者国籍的做法。例如，欧盟的法律规定，只有在第三国与欧盟缔结了适当的互惠协定的情况下，才允许有关第三国国民具有对欧盟航空承运人的所有权和控制权。美国在有关航空公司及外国投资者都属于美国谈判的“开放天空”协定之内的情况下，放弃了国籍条款，尽管美国通常并不愿意使自己受这一政策的法律约束。

3.2 因此，值得结合其他政策方面的考量，探索使各国得以灵活处理所有权和控制权要求的更加实际的解决办法，不附带修订每一项航空运输协定的繁琐要求，以便从监管的角度出发，为各国提供更多的确定性，并为航空承运人制定战略和投资决策提供更多的确定性。

3.3 尽管各国可以继续使用第五次世界范围航空运输会议建议的各种方式（载于《ATConf/5 次会议的报告》（Doc 9819 号文件）），来推进这一目标，但国际民航组织应该发挥领导作用，探索各种替代解决办法，对监管制度实行现代化，以便使其更好地适应全球化和自由化的商务环境，从而满足航空公司作为“正常业界”运行的需求。

3.4 在此方面，国际民航组织可以采取的一个行动就是探索制定一项国际协定，使各国可以放宽航空公司指定方面的所有权和控制权要求，并便利航空公司获得国际资本。最近于 2012 年 10 月对各国进行的问卷调查显示，77%的答复国家（61 个国家里占 47 个国家）支持国际民航组织采取这一举措。制定此种协定可以根据以往的经验，并借鉴已经取得的成果，例如各国按照国际航协“自由议程”峰会举措所达成的协定（见 2.3 段）。

3.5 一个选择办法就是在协定中采取“放弃国际条款”的做法，协定各方在互惠的基础上，在法律上承诺放弃使用现有航空运输协定中关于其他有关国家的指定航空公司和投资国民的国籍条款。另一个选择办法可以是由各方接受并采用一条指定航空公司的共同标准，例如国际民航组织订立的“主要营业场所和有效管理控制”的标准。协定的设计应该反映出脚踏实地向前迈进的愿景，同时虑及各

国逐步适应变化的意愿和改变国家法律方面的局限。因此，协定不应影响到任何国家的有关国内立法和政策。鉴于各国的需求和情况参差不齐，协定可以首先由“愿意并准备就绪的”各方予以签署，随后开放供其它各方加入。

3.6 无论如何，制定此种协定将需要国际民航组织逐步作出大量工作，包括进一步研究各个选项，并与专家和各国与地区集团进行磋商。国际航空界面临的挑战就是需要同意，更为具体地探索此种协定的时机已到，国际民航组织需要与各国和业界携手工作，确定协定的主要内容，使其能够获得最广泛的支持并为国际航空运输的可持续发展作出最有效的贡献。

4. 结论

4.1 综上所述，可以得出以下结论：

- a) 自第五次世界范围航空运输会议以来，虽然在航空承运人的所有权和控制权方面仍然存在有分歧的意见和监管做法，但通过准许本国航空公司中存在主要由外国所有的实际所有权、并接受主要由外国所有和有效控制的其他国家航空公司的指定，均佐证了有更多国家愿意实行自由化，尽管在其双边协定中存在国籍条款；
- b) 在地区层面上也取得了显著进展，一些地区或次地区的国家采纳了在各自成员之间实行航空承运人所有权和控制权自由化的地区安排，允许进行航空公司的跨国合并；
- c) 尽管在自由化方面取得了一些进展并且国际民航组织的政策指导持续有效，但对于做出全球适用的政策声明，或承诺允许来自所有国家的所有航空公司具有无限的外国所有权，各国有些踌躇不决。有必要探索可以赢得更广泛接受，并使自由化得以向前迈进的更加灵活的其他选项，包括采取循序渐进的方式，不影响国内立法；和
- d) 国际民航组织可在制定政策指导和便利监管的发展方面发挥领导作用，包括根据航空运输监管专家组第 11 次会议的建议，考虑制定一项多边协定，以满足各国及行业的需求。

5. 建议

5.1 提出以下建议，供会议审议：

- a) 各国应该继续通过各种方式，包括国际民航组织建议的方法，实行航空承运人所有权和控制权的自由化；
- b) 国际民航组织应该继续推广其关于航空承运人所有权和控制权的政策指导，并鼓励各国在监管实践中使用其指导。国际民航组织还应该保持其政策指导与时俱进，回应不断变化的形势和各国的要求；和
- c) 国际民航组织应该根据第3段中讨论的提议，开始拟定一项国际协定，供各国开展航空承运人所有权和控制权的自由化。

附录

背景信息

为何使用“国籍条款”

1.1 国家在根据其双边航空服务协议来处理航空公司的指定和授权时，通常保留拒绝给予、取消外国航空承运人经营协议航班所需的经营许可或对经营许可附加条件的权利，如果该承运人不被指定国家或其国民“实质拥有和有效管理”的话。

1.2 国家所有权和管理权的标准自从1940年代以来得到采用，在承运人和指定国家之间提供了一个便利的纽带，使得协议的当事方可以：a) 为所涉及的航空公司执行“益处平衡”的政策；b) 防止非当事方国家通过其承运人间接地获取非对等的益处；和c) 查明那些负责安全和保安事宜的人。在某些情况下，国防考虑也是一个因素。这个标准并未载于《芝加哥公约》，而是一项国家和双边管理的规定。但是，该标准载于与《芝加哥公约》同时制定的《国际航空服务过境协议》（IASTA）。国家所有权和管理权规定的存在，加上关于航空承运人具有重要的战略、经济和发展作用的观点，就鼓励了国家的、主要是国有的航空承运人的发展。

1.3 在过去十年中，随着自由化和全球化的趋势以及地区经济一体化的发展，国际航空承运人一直寻求采取一系列方法因应日益增加的成本压力、对资本的需求和不断加剧的竞争，其中包括作出合作安排，例如联盟、代码共享、合资企业和连锁运营等，某些安排涉及到跨国投资（获得其他国家的航空承运人的股权）等。对原来国有的航空承运人加以私有化有时也导致外国投资于私有化之后的承运人。

为何需要改变

1.4 关于所有权和管理权标准的原有的使用依据与行业界必须在其中运营的变化了的全球商业环境日益相悖。有必要使航空承运人因应充满活力的全球环境并使国家更加有效地参与国际航空运输，因此就需要改变方法，采取超出国家所有权和管理权的更为广泛的标准，用于市场准入。航空承运人所有权和管理权是一个独特而复杂的问题，主要是由于国际航空运输管理的特殊方式所造成的。

自由化的益处与风险

1.5 将航空承运人所有权和管理权加以自由化是有明显的益处的。例如，这可以为航空承运人提供更广泛的资本市场准入，并减少其对政府支持的依赖。这可以使航空公司通过合并和并购或联盟的方式建立更加广泛的网络。这还可以提高航空业的经济效率，使得更具有竞争力的承运人和更为多样的服务进入市场，转而汇成消费者益处。与此同时，自由化也带来某些值得关注的风险，例如：可能会出现“便利旗”，如果没有有效的管理措施防止这种现象的话；随着重点日益放在商业结果方面，安全和保安标准可能会受损；外资可能会外逃，从而造成较不稳定的运营。还可能对劳工、国家紧急状况要求和服务的保障带来影响。最后，长期而言，由于行业可能集中（即航空运输体系被少数超级承运人通过合并或并购加以控制），可能会影响到航空公司的竞争，而行业集中的现象在绝大多数其他服务领域已经存在。但是，可以通过同时制定针对反竞争作法的法规措施来处理这一问题。在考虑自由化的时候，每个国家都需要将所有这些益处和风险都考虑进去，以便作出自己的选择。