



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

2.1： 市场准入

市场准入的自由化

（由土耳其提交）

执行摘要

本工作文件介绍了土耳其对市场准入自由化的审议，并建议会议讨论这个问题，以期在市场准入自由化方面取得进一步的进展，并讨论自由化的各方面利弊。

行动：请会议同意第3段所载的建议。

参考文件：

ATConf/6 次会议参考材料载于：www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 背景信息以及为何实行自由化

1.1 民用航空因为跨越国界而成为需要采取全球做法的商业模式之一。与此同时，安全、保安和环境问题也是作为民用航空商业一部分的所有国家的共同关切。

1.2 国际民航组织有 191 个成员国。在这些国家当中，一些国家有较强的经济实力和强大的民用航空业；但大多数成员国不具备强大的民用航空业。目前，民用航空业是各国战略资产的一部分，并且这个行业有助于各国的发展。民用航空业包括航空运输、航空公司、维护、修理和运行（MRO）、飞行培训机构（FTO）、其他培训设施、机场、航站、地面支持部门、配餐、货运设施等等。但是，主要关切永远是人的要素，即客户与雇员、就业机会与投资。

1.3 安全、保安和运行规则通常是全球性的；几乎所有国家都遵守国际民航组织的规则及本国的规章。在商业问题方面，有些国家对这个行业制定了较严格的规章，而有些国家则采取了较自由的做法。大多数国家都具有通常由政府拥有的航空公司及相关设施。

1.4 一般情况下，航空运输方面的市场准入自由化可以为本行业带来商机，并为商品及服务供应带来竞争——潜在地提供就业和增长，并最终为消费者带来成本效益和质量效益。出于这方面的考虑，并根据那些有助于确保公开和公平竞争的各项措施，作为国际民航组织、欧洲民用航空会议和一些其他国际组织的成员，且由于正处于加入欧盟的进程当中，土耳其赞同并鼓励国际民航组织虑及本文件中介绍的各种障碍，促进对国际航空运输持续开展逐步的自由化。

1.5 土耳其在逐步自由化的做法（SBSLA）方面具有丰富的经验。多年来，土耳其只有一家政府拥有的航空公司，除现有的航空公司之外，顾客没有任何其他选择。这是非常不利的，因为实际作为关键参与者的客户得不到其所支付的服务。但在过去的 10 年里，土耳其作为第一步，开放了国内市场供所有国内航空公司参与竞争。第二步，对政府拥有的航空公司实行了私有化。其结果是令人瞩目的。旅客数量增至了三倍、票价下降、创建了越来越多的商业，并且旅客感到非常满意。作为第三步，开放了国际航班供所有国内承运人参与竞争。第四步，向国际承运人开放了其他航权。与此同时，土耳其正在采取与其他国家更自由的航空运输协定。在采取所有这些行动的同时，土耳其正在加强其合作，并协助所有需要帮助的国家建立必要的民用航空能力，从而使更可靠和可持续的民用航空成为可能。在这种情况下，土耳其正在提供培训、举办会议并帮助需要的国家开展能力建设。下一步是可能逐个进行并在所有利害攸关方的同意下开展地区和、或多地区自由化。

2. 土耳其的看法

2.1 土耳其相信市场准入的逐步自由化将产生效益。同时，土耳其遵守了欧洲民用航空会议、欧盟关于：“公平竞争的基本原则”、“空中航行服务的效绩”、“欧盟和欧洲民用航空会议的行业监管的发展”、“起降时刻分配”以及“消费者保护的基本原则”等各项文件。我们对于：“航空承运人的所有权和控制权”及“市场准入自由化”持有一些不同看法。市场准入自由化是最复杂的问题之一，因为它涉及公平竞争、起降时刻分配、消费者保护及其他类似的概念。

2.2 尽管它有助于建立强大的承运人，并使其开展更加可持续的运行，但永远存在建立垄断和削弱小型承运人的可能性。虽然它有助于强大的航空承运人的可持续运行，但它可能不利于各国民用航空业的可持续发展，这一点更加重要。强大的承运人所占据的市场，可能不会为不盈利的航线提供服务，这样的话公共服务的要求将处于何种境地。

2.3 土耳其还希望在关于市场准入的协定中保持航空承运人的主要所有权和控制权（O&C）；但是，有可能放弃所有权和控制权和、或可能逐渐逐个进行。这应该交给利害攸关方来决定。

2.4 土耳其赞同以下问题应与市场准入自由化的进程同时加以考虑，以便为所有利害攸关方带来效益：

- a) 市场准入自由化应当与更加自由化的航空人员的商业机遇一起审议；
- b) 重申全球航空不断发展和可持续性重要作用的同时，发达市场应当重视发展中市场的以下需求：
 - 1) 应当向发展中国家转让技术知识；

- 2) 同时还将促进对发展中国家航空运输部门的投资；
- 3) 重要的是应支助开发发展中国家在民用航空方面的技术能力、投资、培训、维修方面的各种机遇，但不伤害其国家的发展；和
- 4) 只有在全世界全面且公平分布的情况下，才可能实现可持续的航空运输。

3. 建议

3.1 请会议：

- a) 要求国际民航组织审议土耳其介绍的逐步开展自由化的做法，以便为所有利害攸关方提供一个平稳和平衡的市场准入职能；
- b) 要求国际民航组织采取对市场准入实行逐步自由化的原则；
- c) 要求国际民航组织采取预防措施，并制定手段以防止航空承运人垄断；
- d) 要求国际民航组织为可持续的航空运输制定各种做法，同时审议全世界的可持续且全球分布的民用航空能力；
- e) 要求国际民航组织鼓励发达国家重视仍处于发展阶段的其他市场的需求；和
- f) 在发达国家额外责任的框架内评价自由化和市场准入问题。