

世界范围航空运输会议：自由化的挑战和机遇

2003年3月24日—29日，蒙特利尔

- 议程项目 1： 先期审议
1.1： 自由化的背景和经验

自由化案例研究

（由秘书处提交）

摘要

本文件提供有关自由化经验的几项案例研究并建议国际民航组织进一步编写和分发有关案例研究以协助缔约国展开自由化的进程。

会议的行动在第 4.1 段。

1. 前言

1.1 1994年世界范围航空运输会议在其唯一的一项建议的第j)段中确认：“次区域或区域一级的自由化安排可以为管理改革的内容、进程和结构提供宝贵的经验，而且应将这种经验发给各国以助其了解情况”。此外，大会第A33-19号决议—关于国际民航组织在航空运输领域的持续政策的综合声明之附录A第6段，“要求理事会继续用比较和分析的方法研究各缔约国及航空企业对于商业权利的政策和措施，以及航空运输协定的有关规定，并将国际合作中有关商业权利的任何新的发展，包括自由化的安排通知全体缔约国”。

1.2 上述建议和决议中这部分内容的实施，迄今为止主要是通过通过在航空运输管理政策讲习班和研讨会上互通信息的方式来进行的。另外，国际民航组织每年出版的刊物《民航世界》也收入了有关自由化诸项发展的资料（见通报291）。鉴于理事会要求本次会议重点讨论“如何实现自由化”的问题，会议可以考虑采取案例研究的办法。本文件建议采用这种办法是为了逐步建立起一个有关自由化经验的广泛的数据基础以资各国查询，而国际民航组织则在其中发挥资料交换所的作用。

2. 案例研究办法

2.1 本文件后附秘书处准备的几项案例研究报告，概要地介绍了有关国家的自由化经验。其目的是提供一些有用的资料，以便确定国家施行自由化政策的实效。这些政策因某些因素而异，包括基本的经济条件和经济发展阶段。虽然不存在某种适用或符合所有情况的单一的办法，但通过案例研究仍然可以从反映自由化不同道路和进度的林林总总的政策中，洞悉出自由化市场产生的实效中存在着某些根本的相似之处。

2.2 应该记住，这些案例研究中所做的分析并不是严格意义上的定量分析，而更多带有定性的、描述的性质。本文使用的方法也不是确定某种做法的确切利弊的手段，因为就可供使用的资料和已知的各种因素而言都不足以做出这种判定。评估自由化对消费者和生产者的总体净影响（包括成本和效益），这也已超出本项研究的范围，最好由各国自己去做（这方面，国际民航组织正在编制有关民用航空的经济效益的指导材料，以供各国进行成本—效益分析）。然而，通过对每一案例进行梳理事实般的分析，有助于查明一些已经发生并且可以部分归因于自由化的重大变化。还应该指出，本文所附各项案例研究的选择，旨在提供广泛的地理和市场覆盖，也照顾到自由化的不同阶段，是从国际民航组织秘书处内部一直在致力开发的自由化数据库的基础之上甄选而成的。所附案例研究中表示的观点为秘书处的观点，不构成国际民航组织的判断。为了提升数据库的完整性和有用性，各国也向国际民航组织介绍自己在自由化进程中的一般经验和具体做法，这将是很有助益的。

2.3 本文所附各项案例研究均围绕三个内容构成：背景、管理框架的自由化、效果和发展。背景部分扼要介绍自由化前的管理办法和市场状况。管理框架自由化部分归纳了国家实施自由化步骤的时间顺序和范围。效果和发展部分则是根据国际民航组织掌握的情况，总体介绍施行自由化以来各关键要素（如交通量和竞争）方面的主要变化，以及航空公司对自由化条件的反应。

2.4 为本文之目的，各项研究均以约一页篇幅为限。秘书处今后再编写案例研究也将按照前段所述的基本格式。根据大会第 A33—19 号决议授予的任务，并作为协助各国制定其自由化措施和政策选择的一项实用工具，秘书处将以适当的方式继续提供秘书处编写的案例研究，以及由国家和组织提交的案例研究或有关自由化经验的资料。

3. 结论

3.1 从上述讨论中可以得出如下结论：

- a) 对自由化的经验进行案例分析的做法虽然在范围上具有必然的局限性，但却是在国家、次区域、区域或多边一级上分析和传播国家自由化经验信息的一项适当的工具。有关自由化的案例研究有助于各国进一步制定其自由化的措施和政策选项。
- b) 国际民航组织应该继续编写并以恰当方式传播有关自由化经验的案例研究和资料。应敦促各国向国际民航组织提交此类资料以供一般传播之用。

4. 理事会的行动

4.1 请会议：

- a) 注意本文所附各项案例研究；和
- b) 审议、通过第 3.1 段中的各项结论。

案例 1 中美国家与美国的开放天空协定

背景 对多数中美国家而言，由于美国是其一大市场，它们与美国的双边关系是其航空政策中的一个核心问题。但是，双方在市场规模、空运企业的竞争能力和旅行意向上却存在很大的差距。因此，在实行与美国的航空运输协定的自由化之前，它们认为有必要统合这个次区域的小型航空公司，通过实现规模经济效益来提升企业的竞争能力。

由于各国的情况不同，整合工作是审慎进行的：Aviateca（危地马拉）和 AeroNica（尼加拉瓜）100%为国家所有并处在私有化的过程中，而 LACSA（哥斯达黎加）、TACA 国际（萨尔瓦多）和 SAHSA（洪都拉斯）却是私有的。1989—1992 年间，TACA 国际收购了其他 4 家公司的少数股本，以持有这些股份为基础并通过一系列分别的商务协定，于 1990¹ 年代中期推出了 Grupo TACA 集团公司¹。COPA（巴拿马）也已成为该集团公司的市场营销伙伴。集团内各空运企业均保持了其独立的身份，但所有的商务和运营活动（如采购、维修、保险、市场营销和销售等）却是大家联合进行的。1996 年，Grupo TACA 集团公司与美国在中美航路上业务量最大的美利坚航空公司缔结对等代号共享协定，待政府批准后即开始实施。

管理框架的自由化 Grupo TACA 集团公司的创立为有关中美国家开放市场带来了一定的信心和从容。实现与美国双边航空运输协定的自由化，对于确保美国交通部批准 Grupo TACA 集团公司与美利坚航空公司的代号共享协定也是必要的。1997 年，巴拿马、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜分别与美国缔结了“开放天空”协定。这些协定内容基本相同，规定了全面的市场准入，对目的地、航权、运力、班次、代号共享和运价等未加任何限制。这 6 项协定中有 4 项还授予全货运航班第 7 自由权，进一步的协议授予全货运包机第 7 自由权。

效果和发展 集团经营使得小国及其空运企业能够集中力量，作为拥有集体讨价还价能力的一个强势区域代表继续参与市场竞争。Grupo TACA 集团还对凸现中美地区作为一体化的多国旅游胜地的形象发挥了重要作用。根据美国交通部的数据，Grupo TACA 集团（包括 COPA）2000 年往返于中美和美国之间的客运量达到 162 万人次，而 1994 年仅为 139 万人次，1997 年 134 万人次。造成这一大幅增长的主要原因是通过与美利坚航空公司的代号共享业务—1998 年美国交通部正式批准了这项业务，而扩大了运输网络。

这种需求上的增长也由于“开放天空”协定条件下竞争明显加剧而得到刺激。大陆（Continental）航空公司、三角（Delta）航空公司和联合航空公司相继在中美市场大有斩获，导致 Grupo TACA 集团及其盟友美利坚航空公司的市场份额逐步下降。尤其是 1998 年大陆航空公司收购了 COPA 公司 49% 的股份，两者之间的联盟协定加强了大陆航空公司的实力。2001 年，美国交通部给予 Continental-COPA 联盟以反托拉斯豁免。相形之下，美利坚航空公司与 Grupo TACA 集团的反托拉斯豁免申请却由于其潜在的市场霸主地位而激起竞争空运企业的反对，结果在 2002 年以其自愿撤回申请而告终。

¹ 目前，Grupo TACA 集团包括 Aviateca、LACSA、NICA（原称 AeroNica）、TACA 洪都拉斯（原称 SAHSA）、和 TACA 国际及 TACA 秘鲁。其国际网络还得到 TACA 各地区航空公司辅助，它们包括 Aeroperlas（巴拿马）、Inter（危地马拉）、Islena（洪都拉斯）、La Costena（尼加拉瓜）和 SANSA（哥斯达黎加）。

案例 2 印度关于航空货运的开放天空政策

背景 1980 年代，印度经济每年递增 5% 以上，却受到国际航空货运运力长期短缺的困扰。由于出口业要求按时交付原材料和制成品，而这些时间性很强的物资通常都依靠航空运输，运力限制被视为出口业增加出口创汇的主要障碍。1986 年，航空货运部门改革得到推进，印度政府允许出租机（air taxi）经营人按需提供服务，主要是为了促进主要航线上的旅游业。1990 年代早期，政府宣布全行业实行“经济脱钩”政策，旨在从封闭式的计划经济向政府监管行为大幅减少的市场制度转移。

管理框架的自由化 1990 年开始实行航空货运开放天空政策，原定施行 3 年，1992 年改为永久有效（见航行情报通告 AIQ 第 18/1992 号）。根据这项新的政策，任何航空公司，包括印度的和外国的航空公司，只要符合规定的运营和安全要求，都可以经营往返于印度境内设有海关/移民设施的机场的定期的和不定期的货运服务。此外，政府废止了对主要出口商品运价的管制，承运人可以自行定价。政府还表示，对外国航空公司要求使用客货混装航空器来从事客运飞行的加班申请将给予“有利的”考虑。这些新的政策形成了一个整体，同时还进一步实现了国内出租机（air taxi）业务的自由化，放宽了对国际旅游包机业务的规定，而且是单方面实施，并不要求双边合伙人对印度承运人报之以相应的权利。

效果和发展 据印度政府统计，自实行开放天空政策以来，国际航空货运量增幅很大，从 1991 年的约 300 000 吨增加到 1998 年的 420 000 多吨。货运量增长的主要原因是外国航空公司经营的定期航班数量有了可观的增长（约占同期增长的 80%），而其中大部分都是根据“开放天空”政策首次获得经营许可的。例如，汉莎航空公司、法国航空公司和荷兰皇家航空公司将其飞往印度的运力翻了一番，大多数其他外国航空公司则采取高峰时期有选择地进入，但不做长期承诺的策略。外国航空公司经营的不定期航班量在头三年也翻了一番，但由于转向定期航班和海运的趋势日趋明显而在 1998 年骤降到 1991 年以下的水平。航空货运随着该国经济自由化的进程而不断得到推进，但包括仓储设施短缺在内的基础设施瓶颈逐渐阻塞了潜在的货运商机。

面对来自外国航空公司的严酷竞争，印度国家航空公司（Air India）这家国有的国家空运企业目睹了其国际货运量的市场份额从 1991 年的 23% 下降到 1992 年的 16%，而且以后基本维持在这一水平上。为了夺回市场份额，提高运力，印度国家航空公司提交了一项购置新飞机的计划，印度政府对此已表示支持，同时开展新的湿租货机业务。另一家国有的、国内和短程国际航线的空运企业印度航空公司（Indian Airlines），其货运业务量从 1991 年到 1998 年增长了 2 倍。货运收入达到印度航空公司营业收入的约 10%，但其国际货运市场份额仍然维持在 3% 左右，而客运份额则为 10%。

案例 3 跨塔斯曼单一航空市场

背景 自从澳大利亚—新西兰更紧密经济关系贸易协定（简称 CER 协定）于 1983 年生效以来，澳新两国的经济日益走向一体化。但到了 1988 年缔结 CER 服务贸易议定书的时候，澳大利亚选择将国际和国内航空运输排斥在议定书的适用范围之外；而新西兰仅排斥国际承运人用其国内载运权一项。因此，跨塔斯曼地区航空运输自由化的问题继续由双边航空运输协定及相关的各次谅解进行规范（如 1989 年商定的关于多家指定，不限运力的谅解）。应该指出，一体化的进程受到了国内放松管制和国家航空企业私有化进程的重大影响。在澳大利亚，国内航空市场于 1990 年放开，国有的 Qantas 快达航空公司于 1993 年部分实现了私有化（1995 年全面完成私有化）。在新西兰，国内市场于 1983 年放开，国有的新西兰航空公司（ANZ）于 1989 年全面实现私有化。

管理框架的自由化 1992 年，澳新两国缔结了一份谅解备忘录（MOU），取消了跨塔斯曼地区的运力限制，推出了多家指定和双不批准的运价制度，并制定了分阶段实施自由化以便到 1994 年时实现跨塔斯曼地区全部市场准入和更大的以远权的目标。这项备忘录还承诺就其后全面交换以远权和国内载运权事宜进行磋商，但澳大利亚 1994 年撤销了这项承诺。而到了 1996 年，两国成功地签署了单一航空市场（SAM）安排，并将这些安排收入 CER 议定书。这些安排允许“单一航空市场（SAM）承运人”²在两国中任一国不受限制地经营跨塔斯曼的航班和国内航班（实为国内载运权）。排斥在外的是不加限制的以远权，这继续由双边航空运输协定和 1992 年的谅解备忘录规范。2000 年，两国缔结“开放天空”协定，2002 年正式签署。这项新的协定正式确认了 SAM 安排的各项规定，解除了以远权的限制，并给予全货运航班第 7 自由权。

效果和发展 1994-95 年间，3 家新进入的公司开始在塔斯曼航线上经营国际航班：Kiwi 旅游国际航空公司、自由航空公司（新西兰航空公司独资所有之子公司）和 Ansett 国际航空公司。这 3 家公司以较低的运价水平打入市场，主要与量尤其是休闲部门的需求量大幅增加有关。据澳大利亚政府统计，跨塔斯曼客运人数在 1993 至 1995 年间每年增加不到 4%，但 1995 年从约 180 万人增加到 1996 年的 220 万人，增幅为 22%。虽然 Kiwi 公司于 1996 年清算之后增长速度暂时转缓，客运人数继续增长，2000 年达到 330 万人，2001 年达到 360 万人。一个因素是 Qantas 公司在亚洲发生经济危机时将部分运力从亚洲转移到跨塔斯曼航线。另一个因素则是新西兰航空公司与 Ansett 公司合作，改用较小飞机从而大幅增加了飞行的频率。

虽然新西兰航空公司和 Qantas 航空公司这两大公司并没有直接在对方的国内市场上行使国内载运权，但两国的航空业由于新西兰航空公司取得 Ansett 公司 100% 的股权，以及通过连锁经营协定推出了 Qantas 新西兰公司（原称 Ansett 新西兰公司）而在 2000 年实现了高度的一体化。但是，行业的结构仍然是不稳定的。2001 年，Qantas 新西兰公司和 Ansett 公司由于财务困难停止经营。新西兰航空公司因 Ansett 公司垮台受牵累几乎濒临破产，被政府重新收归国有（取得公司 82% 的股权）。2002 年，Qantas 公司和新西兰航空公司同意建立战略联盟，经两国竞争管理部门批准后由 Qantas 取得新西兰航空公司 22.5% 的股权。

² 指 50% 以上股权为澳大利亚或新西兰国民或两国国民所有而且在其有效控制之下，其总部和经营基地设在澳大利亚或新西兰的航空公司。

案例 4 安第斯开放天空协定

背景 “安第斯集团”是 5 个南美国家根据卡塔赫纳协定（俗称“安第斯协定”）于 1969 年成立的。原始成员国有玻利维亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁。1973 年委内瑞拉加入该集团，而智利于 1976 年退出。该集团的目标包括通过范围广泛的经济统合与合作促进成员国之间平衡的和协调的发展。在航空领域，经营国际定期航班的各大航空公司（除哥伦比亚的以外）都是国家所有，受其各自政府严格管理。1980 年代末以来，这个次区域国有全国性航空公司的私有化风潮迭起，大大地推动了自由化的进程。

管理框架的自由化 1990 年，五国总统同意将在该次区域建立自由贸易区的期限提前，定于 1993 年开始生效。作为这一进程的一部分，安第斯委员会于 1991 年通过题为“安第斯次区域航空运输一体化”的第 297 号决定，在次区域一级确立了“开放天空”的航空运输政策。就定期客、货航班和不定期货物运输而言，准许不受限制地行使第 3、第 4 和第 5 种自由权，同时不限制航空企业的数量、运力和班次³。航空企业的定价活动由于推出始发国价格制度也实现了自由化。在没有定期航班的航线点之间提供不定期客运航班，将自动获得批准。在有定期航班的航线上，只要不定期航班不危及现有定期航班的经济稳定性，也可以获准。

效果和发展 安第斯的“开放天空”政策为刺激经济活动、拓展航空企业商机创造了有利的条件。根据官方航空公司指南（OAG）的数据，这个次区域的国际可用座位—公里（ASK）数从 1989 年到 2001 年增加了 325%（1989 年 7.54 亿；1995 年 19.7 亿；1998 年 28.04 亿；2001 年 32.01 亿）。与之鲜明对照的是，该次区域内定期国内可用座位—公里数仅增长了 12%，而世界平均定期国际可用座位—公里数则增长了 103%。

虽然对“开放天空”政策做出了具有法律约束力的承诺，但由于经济情况和私有化进度的不同，每个国家实际采取的自由化步骤也大不相同。哥伦比亚（各大航空公司包括 AVIANCA 都是私有的）和委内瑞拉（1991 年完成了 VIASA 的部分私有化）愿意继续推进自由化的进程，而秘鲁却在秘鲁航空公司（AeroPeru）即将实行私有化的前夜试图对其进行竞争保护。1992 年，秘鲁暂停执行对自由化计划的所有承诺。尽管 AeroPeru 1993 年部分实现了私有化，这项暂停措施一直持续到 1997 年秘鲁同意将本国逐步纳入自由贸易区为止。玻利维亚和厄瓜多尔则于 1995 年完成了 LAB 航空公司和 Ecuatoriana 航空公司的部分私有化。

在交通量强势增长的经验背后，该次区域内有几家私有化了的全国性航空企业发生倒闭。来自美国和欧洲航空承运人的竞争压力也汹涌而至。VIASA 航空公司和 AeroPeru 航空公司分别于 1997 年和 1999 年停止营业。留下的真空由 Servivensa 和 Aero Continente 等新进的私有公司填补。AVIANCA 稳步增加了在这一次区域的市场份额，但由于来自美国航线的严酷竞争而面临财务困难。2002 年，Avianca、ACES（哥伦比亚第 2 大航空企业）和 SAM 哥伦比亚（Avianca 的子公司）在一个叫做 Alianza Surmmu 的控股公司旗下整合了它们的业务，以增强其竞争能力和财务基础。

— 完 —

³ 1992 年第 320 号决定增加了定期客、货运输多家指定的内容。为清楚起见，1994 年第 360 号和 361 号决定分别对第 297 号和 321 号决定做了修订。