

全球航空运输会议：自由化的挑战和机遇

蒙特利尔，2003年3月24日至29日

- 议程项目 2： 审议自由化的关键管理问题
2.1： 航空承运人的所有权和管理权

航空承运人的所有权和管理权的自由化

(由秘书处提交)

摘要

本文件审议了在航空承运人的所有权和管理权的自由化方面的问题和政策选择，并建议采取新的替代标准（超出国家所有权的范围）用于航空公司的市场准入。本文件还讨论并建议了在这一领域促进自由化的潜在方法。

会议的行动载于第8.1段。

参考文件

Doc 9587, 《国际航空运输经济管理政策和指导材料》

1. 前言

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。

1.4 对航空承运人的跨国投资现象是在其他服务行业出现广泛的多国所有权的背景之下产生的。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。本文件讨论了对所有权和管理权标准作出进一步改革的问题。

2. 国际民航组织原来的工作

2.1 国际民航组织对这一问题作出了全面处理，以便因应变化中的需求。早在1983年，大会第24届会议就通过了A24-12号决议（现已纳入A33-19号决议），该决议引入了在涉及发展中国家的航空公司指定方面的“利益共同体”的概念。在1994年全球航空运输会议（ATConf/4）上，批准了两个更为广泛的标准（一个将实质所有权和有效管理权标准放宽至协议的一个或更多的缔约国；另一个将“利益共同体”的概念扩展至所有国家，即属于一个预先界定的群组的任一个国家或其他更多的国家）。按照ATConf/4的建议，本组织在“主要的营业地点加上一个强有力的联系”的概念的基础上制定了进一步的标准（建议ATRP/9-4），该标准随后得到理事会的批准，作为国家可以选择使用的指南（参见Doc 9587）。“利益共同体”和“主要营业地点”的规定现在都在数目有限的航空服务协议中出现。

2.2 国际民航组织于2001年举行的第33届会议注意到，由于各国使用各种方法用于指定和授权航空公司，造成管理问题日益复杂，国际民航组织有必要协调这些方法，可能可以根据“主要营业地点”的概念去做。大会注意到对航空公司的投资无论是否是跨国界的，都可能会在不久的将来成为一个压倒一切的关注，并且同意应该在第五次航空运输会议（ATConf/5）的背景之下处理这一问题。

2.3 作为ATConf/5筹备工作的一部分，秘书处于2002年就各国关于航空承运人所有权和管理权的政策和作法进行了一次调查（2001年5月16日的国家级信件SC 5/2-01/50）。调查显示出，虽然在许多国家考虑航空承运人所有权和管理权的规定时，国家航空公司的利益仍然举足轻重，但是包括经济发展和贸易在内的国家利益的更为广泛的认识已经成为一个首要的因素。许多国家接受使用某些扩大的标准。调查确认了国际民航组织在这一领域指导的有用性和国际民航组织展开进一步工作的必要性。调查结果表明，推动自由化的关键在于作出能够照顾到指定国家和接受国家两者的需求和关注的管理安排。

3. 讨论

3.1 在现有的国际定期航空服务的管理体制之下，国家不仅必须获得必要的市场准入权，而且还必须获得其指定航空公司要服务的所有伙伴国家的经营许可。在绝大多数国家承运人都由指定国家或其国民所拥有的时代，传统的以国籍为基础的指定和授权航空公司的标准得到了广泛的接受。但是，由于自由化和私有化的发展，形势发生了很大的变化。国家航空承运人的所有权日益多样化，许多都不

再是国有的，而在有些航空承运人中，本国国民仅持有微量多数的股份，因为很多国家都调整了其政策，放松了对航空承运人的外资限制，尤其是在将其私有化时更是如此。

3.2 此外，某些双边航空服务协议以及地区安排都纳入了一些关于航空承运人所有权和管理权的放宽的标准。然而，包括自由化协议或“开放天空”协议在内的绝大多数协议都继续采用传统标准，虽然对概念的两个要素没有商定的定义，并且对该概念可以做各种不同的解释和应用。标准的例外或偏移现象长期以来一直存在，而过去在这一领域自由化的经验（例如，在欧洲联盟，共同体所有权和管理权替代了国家所有权和管理权）显示出，可以这样去做，而不会与缔约国对《芝加哥公约》的义务相冲突，也不会损害国际航空运输的性质。

3.3 在传统标准的持续使用方面存在着反常现象。广泛接受的观点是，应该允许每个国家根据自己的选择、按照自己的速度展开航空运输自由化的努力，但是，在传统规定中，由于其他国家拥有拒绝权，实际上阻止选择加快自由化步伐的国家在为市场准入之用途指定航空公司时这样去做。此外，国家使用这一标准的首要目的就是限制双边航空服务协议对缔约方和/或其国民的经济益处。但是，这一限制同时也限制了航空承运人的投资来源，而鉴于航空业的性质和竞争日益激烈的环境，这就可能会对其参与机会造成不利影响。

3.4 值得考虑的一个问题就是是否需要在航空公司和其指定国家之间保持经济联系（包括但不限于“主要营业地点和/或成立地点”），尤其是当航空承运人所有权和管理权是在地区或多边的基础上加以自由化的。已经展开了某些讨论，是否干脆就应该免去这一经济联系，使得安全和保安的管理控制成为指定国家和航空公司之间的唯一联系。IATA走得更远，强烈主张在航空服务协议内可以指定任一航空公司，只要接受指定方感到满意，该航空公司的航空营运人证书（AOC）是由其可以接受的当局所颁发的。

3.5 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。

3.6 现有的双边机制还为国家带来了两个特殊的但又相互连结的问题：1) 对于那些想要自由化的国家而言，其指定的航空公司可能会被双边伙伴国家所拒绝，如何排除这种潜在风险；和2) 对于那些想要对自己的承运人保持国家所有权和管理权要求的国家，是否接受外国指定的享有自由化的所有权和管理权的航空公司，如果接受的话，如何为防止“便利旗”现象并出于安全和保安的考虑确保这些国家仍然能够确定航空公司和指定国家之间的联系。在第一种情况下，国家可能不愿意自由化，如果它可能会由于其指定航空公司的外国所有权而失去业务权的话。至于第二种情况，国家接受指定的方式能够有助于或阻碍指定国家的自由化努力。一个重大挑战就是如何使那些目前不想要自由化的国家不要妨碍其他国家的自由化努力。

3.7 在这一领域的管理自由化的目标应该是创造一个运营环境，使得航空承运人能够在不损害安全和保安的条件下有效而经济地运营。在国家和地区一级的自由化经验似乎表明，除非能够克服双边体制造成的限制，否则在推动这一努力方面仅仅会取得有限的进展。因此，努力的重点首先应该放在制定替代的管理安排，消除限制并照顾到伴随消除限制所产生的关注，其次就是要找到实施这一改革的方法。

4. 替代的管理安排

4.1 基于上述讨论并根据国际民航组织以及其他组织已做的工作（例如，欧洲民航会议（ECAC）、经合发组织（OECD）、国际航空运输协会（IATA）和亚太经济合作组织（APEC）六个成员国之间的“Kona”开放天空协议），可能可以用ATRP/9-4号建议（即理事会业已批准的“主要的营业地点加上一个强有力的联系”的方法）作为基础，作出一个用于航空公司指定和授权的替代的管理安排。安排的内容是，双边协议的当事方同意接受一个航空公司的指定，用于商定的市场准入，如果该航空公司在指定方国家有“主要的营业地点”并受到指定方国家的“有效的管理控制”。这种安排将伴有两个概念的具体标准（参见下面的第4.6段）。

4.2 建议的安排将寻求放宽航空公司指定和授权的经济标准，同时保持在承运人和指定国家之间的必要联系并加强管理控制，包括对航空保安和安全在内的控制。

4.3 这种安排将使得国家能够指定其认为合格的航空承运人（包括那些拥有多数国家所有权的承运人），使用并受益于其根据双边协议所应享有的市场准入权。与此同时，这还会强化指定方关于保持对其指定的航空公司的有效管理控制的责任（包括安全和保安监督）。这种控制主要是通过颁发执照来实现，而执照颁发既包含经济要素，也包含运营要素。这种安排不会要求国家改变关于自己的国家航空承运人的国家所有权和管理权的现有法律、政策或规章，但是如果并且当国家希望作出改变时，这种安排将允许作出改变。

4.4 对于接受指定的国家而言，它将会保留自由决定拒绝的权利，作为一项控制措施，在必要时处理合理的关注。这项权利的持续存在，加上强化的管理控制，包括要求指定方所作的管理控制，将会提供接受方所需要的手段，处理诸如安全、保安或其他经济问题（包括可能出现“便利旗”的问题）等潜在关注。

4.5 建议的安排应该有助于创造一个更加有利的运营环境，使得航空公司能够象在其他行业一样根据市场条件与其商业需求来经营业务。这将会造福于其航空承运人需要获得国际资本的所有国家，尤其包括那些发展中国家的承运人，从而加强它们在航空运输系统内的参与。这种安排将会促进那些寻求外国投资的国有航空公司的私有化。这不会造成对现有双边框架的大幅改变，因为可以通过正常的双边谈判和磋商进程来引入这种安排，将对等性的因素考虑在内。这种安排的实施能够促进在市场准入等领域更广泛的自由化，但是不会导致“放任自流”的情况，因为所有的管理手段仍然可用，取决于每个国家来决定如何并且在多大程度上展开自由化的努力。

4.6 下面的样板条款草案是在航空运输管理专家小组（ATRP）的协助下拟定的，建议会议审议该草案，便于缔约国自由决定在航空服务协议中加以采用。这一条款已经插入航空服务样板协议（ATConf/5-WP17工作文件）之中。

第10条：指定和授权

1. 每一方应有权向另一方以书面形式指定[一个航空公司][一个或一个以上航空公司][它所想要的航空公司数目][依照本协议]经营协议航班并撤消或更改这种指定。
2. 在收到按照运营授权[和技术许可]所规定的形式和方式提交的这种指定和被指定航空公司的申请之后，每一方应该以最少的程序上的延迟给予适当的运营授权，条件是：
 - a) 被指定的航空公司在指定方的领土内有其主要的营业地点* [和永久住所]；
 - b) 指定航空公司的一方对该航空公司具有并保持有效的管理控制**；
 - c) 指定航空公司的一方遵守了第X条（安全）和第Y条（航空保安）内的规定；和
 - d) 被指定的航空公司有资格符合接受指定方通常在国际航空运输服务业务中采用的法律和规章所规定的其他条件。
3. 在收到第2段的运营授权之后，被指定的航空公司可以随时开始经营它被指定的协议航班，条件是航空公司必须符合本协议的适当条款。

说明：

- (i) *主要营业地点的证据包括下列因素：航空公司在指定方的领土内按照有关的国家法律和规章而设立并组成公司，在指定方的领土内有其大量的业务和对于实体设施的资本投入，支付所得税，在那里注册和停驻其航空器，并雇佣相当数量的国民担任管理、技术和运营职位。

**有效的管理控制的证据包括但不局限于：航空公司持有由执照颁发当局所颁发的有效的运营执照或许可证，例如航空营运人证书（AOC），符合指定方关于国际航空服务运营的标准，例如财务健全的证明、满足公共利益要求的能力、服务保障的责任；并且指定方具有并保持符合国际民航组织标准的安全和保安监督计划。

- (ii) 本条款第2段所规定的条件也应该在取消授权的条款中采用。

4.7 建议的安排可能会对《国际航空服务过境协议》（IASTA）的缔约国带来潜在的影响，因为某些航空公司根据该协议的所有权和管理权条款可能不再具有资格。但是，影响可能是非常有限的，因为：1）航空公司可能仍然被指定国根据所建议的安排，或者被IASTA（目前该协议共有118个缔约方）的一个缔约国实质拥有和有效管理；2）航空公司可能能够根据有关的双边协议来运营，在这些协议中，航空的头两项自由已经被赋予；并且3）如果航空公司在前面的两种情况下不够资格，可以要求有关国家以宽松的方式行使斟酌决定权，允许其运营，如果航空公司符合包括安全和保安在内的其他首要要求的话。

5. 促进自由化的可能作法

5.1 可以采用一系列方式促进在这一领域的自由化。首先，国家可以对其承运人采用放宽的标准，包括上述替代安排；这样做的国家越多，在航空服务协议中接受这种安排的潜力就越大。

5.2 但是，鉴于绝大多数国家在其双边协议中已经使用并继续使用传统标准，并考虑到改变现有的数以千计的协议将是一个漫长而复杂的过程，因此值得探索更为现实的解决方法，使得国家能够灵活地处理所有权和管理权的要求，而无需改变现行体制，但同时又提供国家从管理角度所要求的确定性和承运人为作出战略和投资决定所要求的确定性。

5.3 许多国家在对自己的承运人提出国家所有权和管理权要求时都有合情合理的原因的。但是，这些国家应该对其他国家在这一领域自由化的需求和愿望给予体谅考虑，共有下列三种方式：

- a) 使其双边伙伴能够对那些伙伴的指定承运人使用放宽的标准，同时对其自己的指定承运人保留传统标准（例如在涉及中国香港特别行政区作为一方的双边协议中所做的那样）；
- b) 根据双边协议行使斟酌决定权，接受其双边伙伴指定的但不符合传统的所有权和管理权标准的承运人，如果该承运人符合包括安全和保安在内的其他首要要求的话；和
- c) 将其接受外国指定的条件的立场公开，最好作为一项一般性应用政策，考虑到航空服务是以网络为基础的，只有在获得所有目的地国家的授权之后才能运行。个案处理的政策将无助于实现航空公司所需要的确定性。

5.4 对于那些希望采取积极措施将所有权和管理权规定自由化的国家，一个可能的作法就是自愿作出公开“保证”或承诺，在根据双边协议接受外国指定的航空公司时自由对待所有权和管理权的要求。这可以由单个国家独立去做，或者采取多边的形式由想法一致的国家以协调的方式去做。

5.5 虽然这些国家的独立行动是一个有效的选择，但是协调的多边安排可能会提供更好的手段，在更广泛、更牢固的基础上实现这一目标。如果一个国家的足够数量的双边伙伴承诺不拒绝其航空公司的指定的话，那么这个国家的所有权和管理权规定的自由化就会更具吸引力。如果没有协调行动的话，这一足够数量就不太可能迅速发展，因为单个的航空服务协议的重谈判将花费大量时间。如果有一组对此感兴趣的重要市场核心，并能公开作出这一承诺，可能就会为自由化创造势头，直至更广泛地使用上述4.6段所列出的替代标准。本次会议为这些国家作出这些声明提供了一个机会。

5.6 在探索如何实现这一目标时，ATRP设立的关于航空承运人所有权和管理权自由化的工作组建议，想法一致的国家可以拟定一个协议，相当于一个多边保证，保证航空公司能够继续使用有关的航空服务协议所赋予的市场准入权，而没有对其指定的风险。根据这样的一个协议，国家可以联合行动，将其双边协议的经济指定标准解释为包括那些所有权和管理权已经自由化了的、得到协议的缔约方或者任一国家所指定的航空公司。有关的双边协议的所有其他要素仍然保持不变（例如，通过谈判的业务权对市场准入继续控制，指定国家继续提供安全和保安监督）。这种保证可以用对等形式或非对等形式提供。可以通过单个的声明或关于共同政策的联合声明，或者通过一个具有法律约束力的文书来作出保证。可以在地区范围或者全球范围采用这些作法。

5.7 工作组还建议，国际民航组织保持并出版关于缔约国授权外国指定的航空公司的政策登记册，包括单独和联合的政策声明，并建议国际民航组织进一步完善工作组所确认的备选方案。航空运输委员会审议了这些建议，并一致认为，秘书处在制定促进航空承运人所有权和管理权自由化的措施时，应该将这些建议考虑在内，充分注意到包括非歧视和非排斥性参与在内的重要原则。因此，秘书处拟订了下面第7段中的建议，并认为该段在促进想要自由化的国家实现自由化和为其他国家提供保障这两者之间制造了一个适当的平衡。

6. 结论

6.1 基于上述讨论，可以得出下列结论：

- a) 日益发展和广泛的自由化、私有化和全球化要求在航空公司指定和授权的条件方面实现管理的现代化，使得航空承运人能够因应充满活力的环境。将航空承运人所有权和管理权规定自由化是有着明显的益处的。过去在所有权和管理权的自由化方面的经验显示出，这样做是可行的，而不会与缔约国对《芝加哥公约》的义务相冲突，也不会损害国际航空运输的性质。
- b) 在将航空公司指定和授权的条件加以自由化时，国家应该确保关于安全和保安的关注以及经济和社会影响的问题应该得到适当处理，其他与外国投资相关的潜在风险（例如资本外逃、服务保障的不确定性等）应该得到充分的考虑。
- c) 第4.6段所建议的条款为国家提供了一个实际的替代方法，使其能够将其航空服务协议中对航空公司指定和授权的条件加以自由化，该替代方法有效地处理了国家的需求和关注。它补充了国际民航组织制定的其他备选方法，将会促进并有助于国家实现管理逐步自由化这一总目标。
- d) 虽然要取决于每个国家根据其国家利益来选择自己的自由化方法和方向，但是使用所建议的安排可以推动更广泛的自由化。但是，若要使这一安排产生这样的效果，就需要立即并且尽可能广泛地予以实施。
- e) 考虑到在双边框架内现有的灵活性，国家可以在短期内采取更加积极的促进自由化的作法（包括协调的行动），接受外国指定的可能不符合传统的所有权和管理权标准的航空公司。
- f) 国际民航组织在这一领域促进自由化方面发挥了并应该继续发挥领导作用，应该推动本组织的指导，继续对进展作出审议，并根据需要进一步研究在逐步自由化这一更广泛的背景之下的基本问题。

7. 建议

7.1 请会议建议：

- a) 国家在国际航空运输关系中处理航空公司的指定和授权问题时，根据自己的需求和情况，尽可能广泛地使用第 4.6段所列出的替代标准。
- b) 如果国家想要将条件自由化，使得当一个外国航空公司不符合有关的航空服务协议的所有权和管理权规定时，它们能够接受该航空公司的指定，那么这些国家可以通过下列方式做到这一点：
 - i) 发布关于其接受外国航空公司指定的政策的单独声明；
 - ii) 发布共同政策的联合声明；和/或
 - iii) 拟定具有约束力的法律文书；同时保障这些政策是按照非歧视和非排斥性参与的原则所制定和实施的。
- c) 国家继续确保那些指定航空公司的国家按照国际民航组织订立的标准向指定的航空公司提供或者确保提供充分的安全和保安监督。
- d) 那些希望为自己的承运人保留国家所有权和管理权规定的国家公布其接受外国指定的航空公司的条件的立场和作法，并在不损害其权利和利益的情况下，保证不会仅仅凭借外国指定的航空公司不是由指定国家及其国民多数拥有的理由而拒绝接受指定。
- e) 国家将其按照航空服务协议接受航空公司指定的条件的政策通知国际民航组织，包括单独声明或共同政策的联合声明。
- f) 国际民航组织保持并公布国家关于航空承运人所有权和管理权的政策、立场或作法的登记册。
- g) 国际民航组织向那些要求拟定和进一步完善b)段中的备选方法的国家提供协助。
- h) 国际民航组织继续监控在航空承运人所有权和管理权的自由化领域的进展，并根据需要处理相关的问题。

8. 会议的行动

8.1 请会议：

- a) 建议通过第4.6段关于航空公司指定和授权的建议的样板条款；
- b) 审议并通过第6段的结论；和
- c) 通过第7段的建议。