

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 2: 审议自由化的关键管理问题
2.2: 市场准入

自由化在市场准入方面的发展

(由秘书处提交)

摘要

本文件介绍关于管理和行业发展的情况，主要涉及过去十年中的市场准入方面，请大家注意由这些发展产生的某些管理问题。

会议行动在 5.1 段。

参考文件

- Doc9587: 《国际航空运输经济管理政策和指导材料》
第 269 号通告: 《航空公司代号共享的影响》
第 291 号通告: 《2001-2004 年民航世界》

1. 引言

1.1 自 1994 年上届世界范围航空运输会议 (AT Conf/4) 以来，在航空运输管理领域和航空公司行业中，都出现了重大发展。国际航空运输管理方面的自由化进展很大，越来越多的国家加入了迈向充分市场准入的安排。同时，航空公司业也通过联盟、兼并和收购等经历了主要的结构性变革，以适应竞争日益激烈的环境。本文件简要概括了自 1994 年以来出现的管理和行业趋势及发展 (商业化方面除外，此见 WP/20 号文件)，主要是在市场准入的范畴内，并更新了 WP/8 中所载的情况。同时，本文件还请大家注意这些发展所产生的某些管理问题。有关 2001 年的更详细的情况，可查阅《民航世界》(第 291 号通告) 第 2 章。

2. 管理发展

2.1 国际航班过境协定。虽然绝大多数国际航班是根据双边或地区机制运行的，但规定在成员国间为定期航班多边交换飞越和非业务性经停权的国际航班过境协定（IASTA），为国际航空运输的发展作出了重要贡献。这一协定是航空运输多边主义的基础。IASTA 的缔约国从 1994 年的 99 个增加到 2003 年 2 月的 119 个，但是国际民航组织 1/3 以上的缔约国，包括几个国土面积广大的国家，却还在协定之外。A33-19 号大会决议附录 A “督促尚未参加国际航班过境协定（IASTA）的国家紧迫地考虑这样做。”因此，会议愿重申 IASTA 对于自由化、使航空运输体制多边化以及各国努力实施该大会决议的重要性。

2.2 双边自由化。双边航空协定仍然是各国扩展国际航空运输服务所使用的最主要的方式。在 1995 年至 2002 年间，缔结了 650 个以上的双边航空协定（包括修订或谅解备忘录）。这些协定和修订中，70% 以上包含某种形式的自由化安排，例如不受限制的业务权（涵盖第 3、4 种、有时还涵盖第 5 种自由权）、有或没有航路限制的多家指定、自由决定运力、双不批准或业务始发国运价机制以及扩大的航空承运人所有权和控制权标准。随着航空公司业务的演变，有些最新的双边航空协定包含了处理新型商业活动的条款，其中有些活动具有对市场准入的影响，例如计算机订座系统（CRS）、航空公司代号共享、航空器租赁和多式联运。

2.3 一个显著的发展就是“天空开放”协定大量增加，这些协定规定充分的市场准入，没有对指定、航路权、运力、班次、代号共享和运价的限制。第一个这样的协定是 1992 年在荷兰和美国之间缔结的。自那以来，已缔结 87 个“天空开放”协定，涉及近 70 个国家，59 例中有美国作为协定一方。这些协定不仅涉及发达国家而且涉及越来越多的发展中国家（大约占 60%）。除基本的市场准入内容以外，约有 50 个协定还授予全货航班“第 7 种自由”权（4 个协定还将这一权利授予客运航班）。美国所缔结的“天空开放”协定中，21 个带有过渡附件，限制或规定分阶段实施班次、第 5 种自由权、全货航班的第 7 种自由权、第三国代号共享、包机和地面服务，其中有些仅适用于美国承运人。

2.4 地区和有限多边自由化。近年谈判达成的一些协定，寻求在地区或次地区的基础上，或在心态相同的国家集团之间使航空运输服务自由化。地区和/或有限多边自由化安排具有的基本目标，就是在有关成员国之间提供更大的市场准入并改进服务。规模和发展水平相似的小的国家集团，会发现比大的、情况千差万别的国家集团更容易就市场准入达成一致。小的国家集团也能创造一个更便于管理的环境，以试验自由化的航空运输政策。

2.5 在第四届运输会议之前，只有两个这样的协定，即欧洲联盟（EU）- 单一市场，1997 年在 15 个成员国和属于欧洲经济区（EEA）的 3 个国家之间完成，2002 年瑞士加入，2004 年将进一步扩大，吸纳中东欧的另外 10 个国家-和安第斯集团，包含南美的 5 个国家。自 1995 年以来，又出现了 8 个安排，涉及面更广，包括：

- a) 在加勒比 14 个国家间订立的加勒比共同体（CARICOM）航空协定（1996 年）；
- b) 在南美 6 个国家间订立的福塔莱萨协定（1997 年）；
- c) 由柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南订立的柬老缅越协定（1998 年）；
- d) 中东和北非在阿拉伯民航委员会（ACAC）16 个国家间订立的一项协定（1998 年）；

- e) 在西非 6 国间订立的班珠尔协议（1997 年）；
- f) 在中非经济和货币共同体（CEMAC）6 个国家之间订立的一项协定（1999 年）；
- g) 在东部和南部非洲共同市场（COMESA）20 个国家之间订立的一项协定（1999 年）；和
- h) 在 52 个非洲国家之间达成的亚穆苏克罗 II 号部长级决定（1999 年）。

这 10 个协定中，7 个规定了通向充分市场准入的即刻或分阶段实施的自由化。另外，还有两个具体到区域的协定，涵盖 IMT - 增长三角区，由印度尼西亚、马来西亚和泰国订立（1999 年），和 BIMP-东盟东部增长区，由文莱、印度尼西亚、马来西亚和菲律宾订立（1999 年）。除此之外，亚太经济合作组织（APEC）5 个心态相同的成员国（即文莱、智利、新西兰、新加坡和美国）于 2001 年签订了国际航空运输自由化多边协定，即“Kona”协定。协定对 APEC 的成员国和非成员国开放加入。秘鲁和萨摩亚于 2002 年加入了协定，据称其他国家也有兴趣。

2.6 其他可能的协定也在酝酿中，例如欧盟和 13 个中东欧国家为创立欧洲共同航空区（ECAA）的一项协定草案；欧洲航空公司协会（AEA）建立跨大西洋共同航空区（TCAA）、在 EEA 和美国之间实现自由化的建议，这已得到欧洲委员会¹的推动；太平洋岛屿论坛 14 国之间的太平洋岛屿航空运输协定（PIASA）；和加勒比国家协会（ACS）共同地区性商业航空政策。

3. 行业发展

3.1 航空公司联盟和代号共享。在不久前出现并迅速演变的一种全球现象是航空公司组成联盟，即航空公司通过各种商业合作安排自愿地联合在一起。现在全世界有 600 多个这样的联盟协议，内容包罗万象，如代号共享、包座、在营销、运价、余留运力控制和常客计划方面的合作、航班时刻协调、办公室和机场设施共享、合资和连锁经营。与铁路运输的多式联运联盟也在欧洲和北美增长。为战略目的和为实现市场准入与协调配合而稳步扩展跨国联盟，是航空公司为回应所感受的管理限制（如对于市场准入、管理权和控制权的双边限制）的产物，是为了满足通过规模经济和范围效应而削减成本的需要，是更具全球化和不断增强竞争力的环境的结果。

3.2 虽然许多协定涉及的合作面有限（如某些航路上的代号共享），但范围广泛的战略联盟的数量也在增长。最突出的是出现了几个相互竞争的“全球联盟”集团。每一个集团由地理覆盖面不同、网络相当发达的几个主要成员航空公司组成。通过联盟，这些承运人结合了其航线网络，将其伸展到世界大部分地区，并共同载运了 50% 以上的全球定期客运业务量。现有的 4 大全球联盟为：

- a) “明星联盟”（“Star Alliance”），1997 年由加拿大航空公司(Air Canada)、德国汉莎航空公司（Lufthansa）、北欧航空公司（SAS）、泰国国际航空公司(Thai Airways International)和联合航空公司(United Airlines)成立（现有 15 个成员并另有 2 个承运人待加入）；

¹在欧盟内部，有一项发展影响了欧盟与第三国的普遍政策。2002 年 11 月，欧洲法庭就欧洲委员会 1998 年提起的诉 8 个与美国达成或修订了双边航空协定（其中的 7 个协定是“天空开放”协定）的成员国一案作出判决。判决确认，成员国与第三国达成双边协定的能力，其程度须不影响共同体的航空运输规则，但认为这些双边协定中的某些条款，损害了共同体对于航空运价和 CRS 的专属对外职能。法庭同时认为，关于航空公司所有权和控制权的条款损害了共同体自由设立法。根据法庭的判决，委员会请理事会紧急授权委员会与美国谈判一项全共同体与美国的航空协定，以及与日本和俄罗斯联邦的类似协定。

- b) “寰宇一家” (“oneworld”), 1998年由美利坚航空公司(American Airlines)、英国航空公司(British Airways)、加拿大太平洋航空公司(Canadian Airlines)、国泰太平洋航空公司(Cathay Pacific Airlines)和快达航空公司(Qantas)成立(现有8个成员);
- c) “空中团队” (“SkyTeam”), 2000年由墨西哥航空公司(AeroMexico)、法国航空公司(Air France)、三角航空公司(Delta Air Lines)和大韩航空(Korean Air)成立(现有6个成员); 和
- d) 称为“金翼” (“Wings”)的联盟集团, 由荷兰皇家航空公司(KLM)和西北航空公司(Northwest Airlines)主领(与大陆航空公司(Continental Airlines)联系紧密)。

但是, 每个全球联盟的伙伴关系并不稳定。比如, 由于英国航空公司和美利坚航空公司未能获得政府管理的许可, 这两个“寰宇一家”的核心成员才未组成一个跨大西洋的联盟。在大陆航空公司、三角航空公司和西北航空公司之间一项拟议的代号共享协议, 会最终将“空中团队”和“金翼”集团连接在一起。拟议的跨塔斯曼联盟涉及快达(“寰宇一家”的成员)在新西兰航空公司(Air New Zealand)(明星联盟)中进行资本投资。由瑞士航空公司(Swissair)主领的“品质飞人”(“Qualiflyer”)欧洲联盟集团, 由于瑞士航空公司与比利时航空公司(Sabena)破产而于2001年解体。

3.3 全球联盟变幻莫测的发展和营销力量, 及其产生的具有竞争力的结果, 包括其在某些枢纽机场占绝对优势的地位, 引起了中小型航空公司对于自身生存的关注, 也促使这些航空公司或者努力发展市场中的某一特定部分, 或者作为低成本的点对点的航空公司来竞争。有些小型航空公司也开始与邻近的承运人结成地区性联盟(如加勒比天空联盟(Carib Sky Alliance)和中国天航空企业(China Sky Aviation Enterprises)), 并与主要航空公司订立连锁经营协定(如英航的连锁经营协定包括3个非洲承运人, 即南非的Comair、肯尼亚的地区航空公司(Regional Air)和津巴布韦航空公司)。总的来说, 航空公司联盟很普遍但仍在演变, 伙伴关系越来越错综复杂。

3.4 航空公司联盟和代号共享, 由于其对市场准入、竞争和消费者利益的潜在作用, 而具有管理方面的影响。1997年, 国际民航组织公布了《航空公司代号共享》的影响(第269号通告)这项主要研究, 自此以来, 就代号共享的消费者保护问题, 已制定了建议性指导材料(见Doc9587)。在实际工作中, 对这些安排还没有系统的管理措施, 而只是以个案为基础, 常常被有关国家的普遍航空政治考虑所左右。但是, 将国际代号共享放在双边航空协定的范畴之内来处理, 要求代号共享的航班事先获得业务权, 这已成为现在的普遍做法。一些主要的联盟也已由相关的国家和地区管理机构(尤其是美国运输部、欧洲委员会和澳大利亚竞争与消费者委员会)严格审查, 在有些情况下还引入了某些管理措施, 以改良安排中反竞争性的方面。

3.5 兼并和收购。世界上许多地区的航空公司, 继续在寻求通过兼并、收购或在单一控股公司下进行综合运营而强化市场能力所应带来的益处。这一趋势的共同思路, 就是继续制定旨在把持并扩展现有市场份额、打开新市场、降低单位成本、使自己免遭激烈竞争并扩大运行规模的发展战略, 以获取重要的市场位置。大多数的兼并或收购是在同一个国家之内进行的, 如加拿大航空公司2000年收购加拿大太平洋航空公司(Canadian Airlines)、美利坚航空公司2001年破产收购跨世界航空公司(Trans World Airlines), Avianca、Aces和SAM Columbia 2002年联合成立Alianza Summa; 日本航空公司(Japan Airlines)和日本空中系统(Japan Air System)2002年联合成立日本航空公司系统(Japan Airlines System); 以及在中国航空公司业中正在进行的由政府领导的重组工作。但是, 对于行业的重组也有相当一些国家表示了关注, 并仔细而十分谨慎地研究了拟议的兼并。例如, 联合航空公司-美国航空公司(US Air)的兼并计划

就在 2001 年遭到美国司法部的阻拦。

3.6 跨国兼并和收购的机会已经增加，因为许多国家通过了有关国家承运人中外国投资或控制权的新政策或修订了现行规则（如澳大利亚、巴西、中国、印度和马来西亚），并在航空协定中放松了航空承运人所有权和控制权的条件。但是，由于航空政治、经济和管理方面的复杂性，大多数启动跨国兼并或收购的意图都被放弃了（如 2000 年的意大利航空公司（Alitalia）-KLM 和英国航空公司-KLM 的兼并计划）。即使在成功的案例中，外国承运人的控制权和管理权也不是没有财务风险的（如西班牙航空公司（Iberia）及其母公司 SEPI 对阿根廷航空公司(Aerolineas Argentinas)的主要控制权、新西兰航空公司对安塞特(Ansett)的收购，2001 年均告失败)。由于成功地实施跨国兼并和收购困难重重，航空业中的外国投资大多规模很小，而不占多数股或寻求全额兼并，并且通常只是巩固或强化联盟和扩展市场准入的战略的一部分。但是，外国投资有时存在的时限短暂（如瑞士航空公司在 AOM-Air Liberté, LTU, Sabena 和南非航空公司的少数股）。截止 2002 年 12 月，约有 60 家承运人拥有外国航空公司的股份，有 200 多家航空公司其资产在不同程度上被外国投资者持有。

4. 结论

4.1 从上述讨论中可得出以下结论：

- a) 国际航班过境协定（IASTA）对于国际航空服务的自由化和运行十分重要。因此，各国应寻求、国际民航组织也将继续推动对 IASTA 的普遍加入和执行；和
- b) 国际民航组织应继续密切监视管理和行业的发展，以便为各国提供有关今后可能出现的航空事宜的最新资料。

5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 注意第 2 段和第 3 段中的最新管理和行业发展；和
- b) 审议并通过 4.1 段中的结论。