

## 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  
2.1： 航空承运人的所有权和控制权

### 发展中国家航空公司所有权和控制权的自由化

(由巴巴多斯提交)

#### 摘要

本文件审议了关于经济集团国家的发展中国家的航空公司所有权和控制权自由化的问题和政策选择，目的在于推动根据利益共同体原则已经开展的自由化。

会议行动在第5段。

#### 参考文件

Doc 9587 《国际航空运输经济管理的政策和指导材料》

航空承运人所有权和控制权的航空运输管理专家组的报告

ATConf/5-WP/7， 航空承运人的所有权和控制权的自由化

## 1. 引言

1.1 商业航空对各种规模经济的重要性毋庸置疑，这种重要性对其经济主要依赖于航空旅游、货物贸易或服务的许多发展中国家来说意义尤为显著。这些国家因此主要依赖有效率和盈利的商业航空承运人的存在以便确保其发展。

1.2 但是那些对航空承运人的存在依赖甚重的国家，同时又最没有可能通过政府补贴或从国内资金市场和投资者获取财政资源为最有需要的航空公司运营提供资金。对获取资本金的限制并不是反映发展中国家的承运人不适宜吸引额外的投资，而是现行的航空公司所有权和控制权的规则施加制约的结果。

1.3 国际民航组织已经意识到这些事实，并按国际民航组织大会第 A32-17 号决议的规定构成利益共同体原则的合理依据，A24-12 号决议曾为此作出过建议。但是围绕利益共同体原则的困难是，虽然它拓宽了可能投资者的阵营，进而可以合理地“对共同体航空承运人”投资，但它聚集的只是那些独自和集体只能向航空投入有限资源的国家集团。

1.4 鉴于全球化对世界范围的货物贸易和服务开放了新的市场，现在重新讨论利益共同体原则的时机已经成熟，以便确保发展中国家能够从这些新市场中全面受益。因此本文件讨论以何种方法能使管理航空公司所有权和控制权的规则能为发展中国家的利益进一步自由化。

## 2. 讨论

2.1 与旅游业对发达国家的 GDP 所起到的贡献相比，许多发展中国家的旅游业对这些国家的国民生产总值的贡献持续不成比例。尽管有这些贡献以及航空公司在决定旅游业的重要性方面发挥的明显作用，发展中国家只有为数甚少的盈利航空公司。

2.2 对发达世界的竞争者所做的研究显示，发展中国家数量有限的盈利航空承运人不是因为缺乏获准进入可盈利的航线，而是因为这些航空公司在创建时资本金匮乏。初期资本金匮乏一直伴随承运人的整个生涯，因为约束性的主要所有权和有效控制权的规则限制了可能投资者的阵营。

2.3 在许多情况下，传统的归政府所有的挂旗承运人退出了市场，它不仅仅是因为管理和运营缺乏效率，同时也因为发展中国家无法向其他的重点发展项目，比如教育、医疗保健和其他的社会和基础设施的需求那样对这些承运人提供资金。当这些空运企业寻求获取国内投资者的有限资金，而这些投资者在对向国家航空承运人投资还是向国内和国际的其他项目投资作选择时，时常会顾及国家航空公司无法满足政府对向其提供资金提出要求。作为一个投资机会，航空必须与将国际投资的机会放到许多其他的经济领域进行竞争以便获取投资者的资金，而这些其他领域并不受约束性的主要所有权和有效控制权措施的影响。

2.4 其结果是发展中国家的航空公司不得不求助有限的、只有少数资源可供投资的投资者阵营的资本金投入。另一种选择作法是这些承运人必须按无法接受的价格从国际市场寻求贷款，此举非但不能改善承运人的财政状况，从长远讲反而使状况更加恶化。鉴于所有权和控制权的约束限制了偿还贷款的选择作法并增加了资本金的成本，寻求风险资金的机会亦非常有限。

2.5 适用利益共同体的原则仅对围绕着寻找投资资本金的困难作了部分补救。虽然利益共同体的原则引入了共同体承运人的概念和拓宽了这些承运人的市场准入，但它仅仅扩大了从经济状况类似的发展中国家吸收资本金的阵营。事实上，对从利益共同体的原则中受益的那些发展中国家的承运人所作的分析表明，这些承运人并未能从有所改善的获取投资资本金中受益。除此之外，虽然拓宽了发展中国家承运人的市场准入，但它们发掘这些新机遇的能力却因为获取投资资本金的制约而继续造成资本金匮乏的严格限制。

2.6 放松航空公司所有权的规则、增加市场准入和容易获取投资资本金，可以显著地改善效率、利润以及消费者的福祉，欧盟（EU）内早已表现出这一点。在欧盟内，“共同体承运人”不仅有开发欧洲现有的自由化航空市场，更为重要的是进入大型和多元化的投资团体，进而能够为扩大航线和购置

设备提供资金。

2.7 放松航空公司所有权的规则能够导致投资本金的流入,因此发展中国家的承运人除了能够增强财政和竞争地位,投资本金更多的流动还可以帮助提高承运人的安全监督。更多的获取较为低廉的投资本金能够加速发展中世界的机队更新,从而减少了老龄航空器的安全隐患以及排污和噪音所产生的对环境的关注。

### 3. 航空公司所有权和控制权自由化的作法

3.1 航空公司所有权约束性的条款和航空器登记的条款限制了发展中国家的空运企业吸引投资的能力,进而又影响了它们在现有航线上竞争和全面开发利益共同体的原则或自由双边协定涌现出来的新市场机遇的能力,为了保证发展中国家的承运人能够更全面地发掘商业航空代给旅游业和贸易的益处,因而需要:

- a) 放松有关航空公司所有权的规则; 和
- b) 放松有关确定有效控制权依据的规则。

3.2 关于 a), 修改航空公司所有权控制的规则,即允许接受根据某一特定航空运输协定的指定为唯一依据应加以修改,应该明确规定对于发展中国家来说,属于授予指定国家的航空公司,其国民所持有的所有权份额不应该高于 25%。

3.3 关于 b), 放松有效控制权的规则,应该规定确定有效控制权的唯一依据是主要营业场所位于指定国家的领土内。确定承运人主要营业场所的指导原则已包含在航空运输协定范本模式条款的草案中,作为 ATConf/5-WP/17 号工作文件的第十条:指定和授权。

3.4 这些新的规则将会使发展中国家的承运人增加获取国际资本的来源,进而使他们有能力有效地竞争和开发新的市场机遇。

### 4. 结论

4.1 请会议做出如下结论:

- a) 鉴于民用航空作为对国际货物贸易和服务,尤其是旅游业的推动者作用,它对发展中国家具有十分重要的意义,并有潜力显著地直接或间接地改善发展中国的经济前景。与发达国家相比,商业航空给发展中国家带来的益处不成比例。
- b) 发展中国家通过国内的公共或私人资源进行广泛和持续性的资本投资的可能性最小,但为经营一个有效而且有活力的航空承运人需要这些投资。与此同时,这些承运人受指定航空公司主要所有权和有效控制权现行规则的限制,无法寻找外国资本。
- c) 利益共同体的原则已经授予属于经济集团组成部分的发展中国家的承运人在航空公司指定和改善市场准入方面重要的灵活性。此外,发展中国家近几年来达成的更自由化双边

协定的规定也增加了市场准入。但是将财政受到相同制约的国家捆在一起，使从原则规定或某些更自由化双边协定中产生的益处由于缺乏资金而无法兑现，阻碍了全面开发新市场的机遇。

- d) 进一步使发展中国家航空公司的主要所有权和有效控制权的规则自由化，使这些航空公司通过提高其自身能力更有效地进行竞争以便发掘市场准入的机会，进而显著地提高商业生存能力。
- e) 应该放松有关航空公司主要所有权的规则，规定接受发展中国家对承运人的指定时，至少25%份额的所有权属于指定国家的国民。
- f) 应该放松有关航空公司有效控制权的规则，规定主要营业场所位于指定国家内应该是确定有效控制权的唯一依据。
- g) 所建议的主要所有权和有效控制权的新规则不仅能够改善发展中国家航空公司的财政状况，同时还能间接地提高航空器的安全以及由于获取资金方面的改善而加速其机队更新，减少了发展中国家的老龄航空器机队对环境产生的费用。

## 5. 会议行动

### 5.1 请会议：

- a) 审议第 4.1 段 a)至 g)的结论；和
- b) 通过第 4.1 段 a)至 g)的结论。