

## 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： 审议对自由化的关键管理问题

2.1： 航空承运人所有权和控制权

### 航空承运人所有权和控制权的自由化

（由希腊（代表欧洲共同体和其成员国）以及 ECAC 成员国提交）<sup>2</sup>

#### 摘要

考虑到许多航空公司的经济状况、向航空界提供更多的国际财务资源的必要性，以及航空运输业希望享有经济界的其他部门同样商业自由的愿望，欧洲共同体（EC）和其成员国要求本次会议通过三项关键原则。各国应该对其他国家单方面、或作为有同样想法的合作伙伴集团对所有权和控制权的限制实现自由化的想法给予配合。此外，在对安全有适当的保障时，国际民航组织的成员国应该对各国指定第三国家的航空公司给予适当的考虑。最后，EC 和其成员国呼吁国际民航组织的成员国共同努力，无论是在具有同样想法的集团内或者在多边领域，制定对所有权和控制权的要求自由化的统一作法，同时保证航空的高标准。

会议的行动在第 3 段。

---

<sup>1</sup> 法文和西班牙文本由欧洲共同体提交。

<sup>2</sup> 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、拉托维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、摩尔多瓦、摩纳哥、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士。前南斯拉夫马其顿共和国、土耳其、乌克兰、联合王国。（欧共体（EU）的 15 个国家以黑体标出）

## 1. 变化的需要

1.1 现在已有越来越多的压力要求对大多数双边协定当中所包含的所有权和控制权的标准规定进行修改。这些条款要求航空公司属于指定国家的国民拥有和控制，其目的是确保两个签署双边协定的国家享有对等利益和保持严格的管理控制权。

1.2 欧洲法院最近作出的裁决指出，欧共体（EU）成员国家所签署的大部分航空运输协定当中的所有权和控制权的标准条款，同共同体法律中建立自由的规定发生冲突。鉴于上述的裁决结果，共同体和其成员国正在考虑他们与国际民航组织其他成员国之间的双边关系需要做出哪些变化。

### 1.3 变化具有良好的公共政策原因

1.3.1 现行的所有权和控制权的机制似乎未能产生公平的经济利益。尽管通过所有权和控制权的规则实行了严格的对等措施，但许多国家的承运人经济状况并不好，不能在开发广阔的经济和提供全球性的衔接方面发挥他们的作用。行业的发展一直不平衡。双边体系对所有权施加的制约，阻碍了国家的航空公司通过广泛的跨境合作和国外的内向投资来加强他们的地位。严格的所有权和控制权的规则对许多航空公司正在产生伤害，而不是对他们有所帮助。

1.3.2 通常，没有一家国家的航空公司能够全部利用他们所享有的双边运输权利，致使有些航线未能开通。协定当中还对外国资本流入航空公司的业务实行限制，因此这些国家不能采取措施来寻求内向投资，或指定外国航空公司来刺激国际航线的航空运输。

1.3.3 严格实行所有权和控制权的规则还可能对竞争造成影响。虽然消费者和广泛的经济可以从航空公司之间的竞争中受益，但是国家所有权和控制权的要求减少了潜在竞争者之间的联合。管理竞争的当局必须对具体情况作出他们的决定，但是如果一个协定的两个缔约方的航空公司达成了一项合作协议，政府应该允许范围广泛的航空承运人进行竞争来刺激市场。

### 1.4 航空界亦可以在经济方面从改变的作法中受益

1.4.1 许多航空公司认为应该进行变化。航空公司越多地希望能被授予其他行业所享有的同样经济自由。航空公司希望享有同样的自由来筹集外国资本，向他们各自国家之外的市场扩展，并建立更具有经济规模的业务。

1.4.2 最近几年，许多其他经济界的部门，包括有慎密管理体系的敏感和战略性的行业，比如通信和金融领域，已经取消或修改了他们对所有权和控制权的限制。他们现在比航空具有更为宽松的经营环境。许多航空公司希望能得到同样方式的待遇。

### 1.5 芝加哥框架对所有权和控制权更为灵活的作法不构成障碍

1.5.1 国际民航组织已经对更为灵活的作法提出了一系列具体的建议，在很多情况下正在使用更为灵活的所有权和控制权的规则。比如说，现在有些国家联合拥有一家航空公司，这家航空公司由不同的股东所拥有。有些国家承运人已经被外国所有者购买，但是他们的运输权利经双边伙伴的同意仍然得以

继续保留。还有一些地区协定的范例，用地区所有权和控制权的机制发展地区的市场，比如欧洲共同体。所有这些发展使得对所有权和控制权机制的修改向消费者、政府乃至整个行业都带来了好处，而这些都是国际民航组织的成员国之间所开展的。

## **1.6 各国已经在他们的其他领域改变了国内投资政策。**

1.6.1 继续在这一领域实行严格的对等措施能够使各个国家有效地否决彼此的内部经济政策。严格实行对航空公司由各国国民所拥有和控制的要求，阻碍了这些国家对其内部投资政策实现自由化。这种作法在其他经济的领域是无法想象的。比如说很难置信这样一种情形，一个国家撤销了一家外国电话公司接驳的权利，仅仅由于这家公司被外国公司购买。

## **2. 必要的措施**

2.1 在临时的基础上，许多国家对现行协定条款的适用采取了广泛的解释。正如上面所述，有一些承运人的所有权归几个国家所拥有，同时还有一些承运人由本国之外的利益完全拥有。

### **2.2 立场的根本转变应该是各国协调一致地对所有权和控制权采取更灵活的态度**

2.2.1 应该广泛地采取这种作法以便允许各国对他们的国内投资政策、航空公司的所有权和控制权做出改变。各国应该有机会单独、或者与其他人合作制定一个对他们的航空公司内向投资的新标准，同时允许他们的航空业向外国资本或外国航空公司开放。如果各国希望对他们的国内政策进行修改以便使他们的航空业进行重组或者扩展，只要能对标准，特别是安全方面的标准给予充分的保障，其他国家理应对此给予有利的理解。

### **2.3 各国可以希望以不同的方式改变他们的国内投资规则，但必须得到外国合作伙伴的接受**

2.3.1 所有权和控制权的改变可以多种形式表现，但是它们均需要各国的双边合作伙伴接受这个指定。

### **2.4 对更加灵活的限度需要普遍接受**

2.4.1 在行业的重组和发展方面取得良好的进展、充分利用国际的专业知识和投资，似乎需要很多数量的国家接受空运企业的指定而不管其最终所有权归谁。国际承运人经营飞往许多国家的航线，为经营的成功，他们需要依赖多种航线的组合。因此如果所有权发生改变，需要对这种改变加以广泛的接受。

2.4.2 管理进、出 EU 国际航线的协定中有关所有权和控制权的条款，不允许航空公司从事重新组建的活动对他们所有人的国籍产生变动。EU 和其成员国需要和他们的合作伙伴合作，以便商定新的和更灵活的公式。

### **2.5 为接受这种发展需要对安全做出全面的保障**

2.5.1 确保需要维持安全方面的标准这一点非常清楚。无论何时国家对安全监督负有责任，这一点必须清楚。同时也必须清楚的是国家有能力针对有关航空公司的运营发挥其应有的作用。航空公司可能

在其基地受到有效的监督，如果这一基地不在指定国家内，那么就需要指定国、经营人国和接受国有共同满意的协议。因此这就需要核实是否具备适当的机制以确保适当的安全监督。这些机制必须要保证是建立在适当的层次上，并包含每一个国家适用的安全规则的规定和安全监督的方式。他们应该充分地考虑到国际民航组织对实施情况进行审计的结构和经商定的方法。

### 3. 会议的行动

3.1 目前为止，各国是以非正式的方式对他们的所有权和控制权的规则进行改变。保留这个灵活性是重要的，以便这种改变能够很好地适应不同国家的经济需要、政治方面的优先事项和安全监督方面的能力。任何普遍性的体系都可能对那些希望取得迅速进展的国家加以限制，普遍可以接受的文本可能是对行业的一件紧身衣。鉴于航空业需要灵活性来适应恶化和经常变化的经济环境，会议应避免对此做出详细的规定。

3.2 欧洲共同体和其成员国为此呼吁本次会议对下列原则给予一般性的批准：

- a) 各国应该对其他国家希望通过放松他们的国内投资规则、或通过和对此目标有相同想法的国家集团合作，以便改善其自己的行业状况、开发新的航空服务或允许他们的航空公司向外发展的愿望给予配合。
- b) 各国应该对经营国际航线的任何航空公司的指定及其所附加条件给予适当的考虑。
- c) 各国应当考虑制定一个双边、有限多边或地区的共同作法，以便实现广泛接受适用于所有权和控制权规则更为灵活的限度，目的在于允许航空业在这方面逐步实现正常化，同时确保可靠的安全标准。