

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 和 2.1 的报告草案

议程项目 2： 审议对自由化的关键管理问题

2.1 文件

秘书处 (**WP/22 — 信息文件**) 提供了《国际航空运输管理手册》(DOC 9626) 的修订草案，将其作为本议程项目下对其他项目审议的参考文件。

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

2.1.1 文件

秘书处 (WP/7) 审议了对传统国家所有权和航空承运人市场准入控制权使用其他标准的工作, 并审议了自由化的所有权和控制权的问题和政策选择。秘书处建议在主要营业场所和指定国家有效管理控制的基础上, 对空运企业的市场准入使用新的选择标准 (除了现行的国际民航组织批准的国家 and “利益共同体” 所有权的选择之外)。各国和国际民航组织行动建议和结论, 是用来便利那些希望自由化、同时保护所有国家地位的各国使用更灵活的协议, 并且确保安全和保安不仅得到保持而且得到加强。

巴巴多斯 (WP/48) 阐述了发展中国家空运企业所面临的困难的财务处境, 以及他们对外国投资的需求。巴巴多斯建议随着发展中国家 “利益共同体” 原则下进行的自由化的深入, 应该放松 “实质性” 所有权的规则, 允许持有至少 25% 股份所有权的空运企业授权给予指定国家的国民。

古巴 (WP/52) 注意到了各国在国际航空运输规章以及在本部门经验方面的变化, 认为秘书处的新建议将有助于国际航空运输以安全、有序、逐步和有效的方式发展。

巴基斯坦 (WP/57) 认为国家所有权和控制权标准, 可以在逐个案例的基础上, 更加灵活的在现有的航空服务协定中应用, 而不会有导致 “方便旗” 的过多变化。

大韩民国 (WP/101) 认为国家所有权和控制权标准对于双边航空运输框架更为适当, 而主要营业地点标准可能用于地区框架更为恰当。尽管主要营业场所标准包含保护措施, 防止对第三方 “自由搭乘” 以及安全和保安的担心, 对于在一个地区的成员国家同地区外国家签定包含本项标准的双边协定, 仍存在对第三方 “自由搭乘” 情况的担心。

新加坡 (WP/39) 强调了各国使用公开和协商的方式, 理解并找出对于其独特担心问题的解决方法的重要性。此类方法将为各国找到共同的中间立场铺平道路, 以此调整现有的自由化框架, 而不必损害其各自利益。

美国 (WP/96) 注意到在新的管理方式下, 在改变涉及客运企业所有权和控制权的传统规则时, 对于安全和保安监督的责任和授权界限必须保持明确。对于安全和保安必须有一个明确的结合点, 在几乎所有情况下这将是经营人的国家, 不论它对其他方授权执行其责任的程度如何。

阿拉伯民用航空委员会 (ACAC) (WP/65) 解释了他们赞同对非定期客、货运输传统所有权和控制标准进行逐步自由化的原因, 以及对定期航空运输在地区集团层级进行所有权和控制权自由化、同时对其他各方使用传统管理的原因。

EU, ECAC 及其成员各国 (WP/84) 审议了许多空运企业的经济状况、需要为航空准备更多的国际财务资源、以及航空运输业希望同其他经济部门享有同样商业自由的愿望, 这些可以

通过 3 个关键原则得以实现：1) 各国应对单方面或作为有相似想法的国家集团的一部分，对其所有权和自由权限制进行自由化的其他国家给予帮助；2) 在对安全有适当保证的同时，应该考虑对在第三国为基地的空运企业进行指定；和 3) ICAO 成员各国应该制定共同的方法，对其所有权和控制权要求进行自由化，同时确保航空安全的高标准。

LACAC 成员 (WP/99) 注意到尽管对所有权和控制权的自由化已经进行了广泛的争论，但是还没有找到可以被多数国家接受的解决方法。应该对一些担心问题给予特别关注，例如：潜在的“方便旗”的出现、安全和保安标准的削弱、可能的资本流失、对劳工的影响、国家应急要求和服务保证，及从长远讲来自行业集中的反竞争影响。

53 个非洲国家 (WP/80) 审议了秘书处提交的对航空承运人所有权和控制权进行自由化的问题和政策选择，支持通过对空运企业指定和授权的建议模式条款，前提是各国在其法律和规章中规定“主要营业地点的证据”以及“有效管理控制的证据”二者的条件。

国际航空运输协会 (IATA) (WP/26) 提出了对空运企业所有权和控制权进行自由化的 4 个步骤：1) 区别由所有权赋予的商业控制权以及由执照颁发当局行使的管理控制权；2) 消除对所有权的限制；3) 使管理控制权成为进行指定的国家的责任；和 4) 通过采用和实施有关的 ICAO/ECAC 模式条款，提供对安全和保安的控制权。**国际航空承运人协会 (IACA) (WP/33)** 支持 IATA 对所有权和控制权的立场。

国际运输工人联合会 (ITF) (WP/75) 对使国家所有权和有效控制权标准的建议者声称的有益效果表示怀疑，并认为此类行动将导致在海事行业出现“方便旗”的普遍情况。ITF 建议国家所有权和控制权标准为航空运输的稳定、可靠和经济保安而应得到保持，各国应保持有效的管理手段，以满足航空运输的公共利益范围，并且 ICAO 应该确定各种措施，以防止安全和保安的“消除”。

国际航空公司驾驶员联合会 (IFALPA) (WP/34—信息文件) 认为对所有权和控制权标准的建议改变，没有解决劳动力和社会的问题，并且指定空运企业必须由指定国家国民普遍所有和有效控制的一般原则，应该作为一项基本的保护措施得到保留，防止使用危害劳动力和社会标准的“方便旗”。

拉丁美洲航空和空间法律协会 (ALADA) (WP/71—信息文件) 认为放松对空运企业的实质性所有权和有效控制权以允许外国投资的传统观念，必须接受各国的立法标准，并且空运企业运行所在国家的责任必须得以保持。

2.1.2 讨论

2.1.2.1 航空承运人所有权和控制权被看作是会议面临的一项关键问题。放宽市场准入使用的标准，可能会带来一些益处，例如空运企业可以更广泛的进入资本市场，减少其对政府财务支持的依赖、通过合并和兼并使空运企业建立更广泛的网络；并改善行业的健康状况、促进国际航空运输的效率和竞争。然而，同时指出放宽标准还有潜在的风险，包括“自由搭乘”（当第三国空运企业利用其政府不具备的双

边业务权)、行业集中可能导致针对小型空运企业的反竞争行动、“方便旗”的出现、安全和保安的削弱、劳工标准和空运企业工人保护的降低。因此，在自由化过程中需要规定充分的保护措施。对于自由化在总体上人们普遍支持航空承运人所有权和控制权循序、渐进和有序的改变。

2.1.2.2 与此同时，许多国家表示了支持保留使用传统的国家所有权和控制权标准，尤其在双边航空协定中要考虑协定伙伴的空运企业经济、市场和竞争力的差异，并确保互惠。在过去数年，双边伙伴之间有使用其他、或甚至于没有专门所有权和控制权标准的相互协定的事例。

2.1.2.3 在地区层级，存在对航空承运人所有权和控制权逐步自由化的支持，而在地区内，对于同样依赖传统所有权和控制权标准的第 3 方签定的地区协定和双边协定，使用“利益共同体”的航空承运人所有权/控制权方法。与此同时，来自一些地区的国家赞同将建议的主要营业地点/有效管理控制标准作为对“利益共同体”概念的改进，帮助得到该地区内所没有的额外资本。一个多边协定使用了没有所有权的主要营业地点和有效控制权标准。没有空运企业的小型岛屿国家，如果决定在将来建立空运企业，赞同用更广泛的标准，作为吸引外国空运企业服务、或吸引资本的手段。

2.1.2.4 鉴于在双边和地区层级实际作法中的巨大差异，以及使用的许多不同机制，具体的规定标准不太可能具备有效效果。例如主要营业地点的建议标准和指定各国的有效管理控制权，没有考虑到空运企业的合并。所需要的是允许各国挑选满足其需要的航空承运人所有权和控制权的灵活和自愿的方法，同时要接受航空服务协定中的伙伴可能做出不同的选择。关键的一点是使用不同的、或其他标准的指定航空承运人授权的标准，前提是安全和保安受到保护。这将使愿意对空运企业所有权和控制权进行自由化的国家这样做，而那些选择传统所有权和控制权标准的国家可以保留那些标准。

2.1.2.5 考虑到过去数年当中通过国家措施或由国际民航组织先前通过的现有选择范围，秘书处文件当中建议的模式条款应该谨慎使用，并作为许多现有选择之一。

2.1.2.6 考虑到在有相似想法的各国之间对航空承运人所有权和控制权的自由化可能得到进一步推动，秘书处对促进自由化的可行机制建议被认为是有益的，但需要修改。

2.1.2.7 为了实行对本项目的审议，会议达成了以下结论，并建议通过模式条款和一项建议的草案。

2.1.3 结论

2.1.3.1 基于议程项目 2.1—航空承运人所有权和控制权的文件及其讨论，会议做出如下结论：

- a) 日益增长和发展的自由化、私有化和全球化要求在航空承运人指定和授权的条件方面实现管理的现代化，以使得航空承运人能够适应充满活力的环境。尽管存在需要解决的问题，但将航空承运人所有权和管理权规定自由化也存在着明显的益处。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》的义务相互冲突，也不会损害国际航空运输的性质。
- b) 各国普遍支持在某种形式上，对管理航空承运人指定和授权规定的自由化。通过逐步减少国家所有权的规定的比例、暂时有限的改变某些经营类型(例如：非定期或货运)、

在某些地理区域内应用或只是简单地按照逐个案例审议，在近期实质上放宽超出国家所有权和控制权规定的特定方法不尽相同。

- c) 在相关的管理协议中，需要有极大灵活性，以便使所有国家按照其自己选择的方法，依照其自己的速度，同时适应其他国家选择的方法。
- d) 不论自由化的形式和速度如何，最重要的是航空承运人的指定和授权条件应该确保安全和保安，并且应该对自由化协议中所涉及各方安全和保安的责任和义务做出明确的规定。
- e) 在将航空承运人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、包括劳工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。
- f) 秘书处提交并出现在下面第 2.1.3.2 段中修订的建议管理协议，为希望进行自由化的各国提供了一个实际的选择，使其能够将其航空服务协定中对航空承运人指定和授权的规定进行自由化，它补充了国际民航组织已经制定的其他备选方法（包括“利益共同体”的方法），将会促进并有助于国家实现管理逐步自由化这一总目标。尽管自由化方法和方向取决于各国根据国家利益进行挑选，建议协议的使用可能成为更广泛自由化的催化剂。然而，一个国家使用建议的协议，将不要求该国改变对其自己承运人的有关国家所有权和控制权的现行法律或规章。
- g) 考虑到在航空服务协定中的双边框架内现有的灵活性，国家可以在短期内自行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国家所有权和管理权标准的航空承运人。
- h) 各国可以选择在单边、双边、地区或多边基础上对航空承运人所有权和控制权进行自由化。
- i) 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。

2.1.3.2 会议同意各国应该对下列模式条款草案给予适当审议，供在航空服务协定中自行选择使用：

“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。

综合说明:

- (i) * 主要营业地点的证据预测为: 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预测为但不局限于: 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。”

2.1.4 建议

建议 2.1/1

会议建议:

- a) 航空承运人市场准入的指定和授权应该逐步、灵活地自由化, 并对安全和保安采取有效的管理控制;
- b) 国家在国际航空运输关系中处理航空承运人的指定和授权问题时, 作为自己的选择并以灵活的方式, 尽可能广泛地使用上述第 2.1.3.2 段所列出的替代标准;
- c) 如果国家想要将条件自由化, 使得当一个外国航空承运人不符合有关的航空服务协议的所有权和管理权规定时, 他们能够接受该航空承运人的指定, 那么这些国家可以通过下列方式做到这一点:
 - 1) 公布其接受外国航空承运人指定的政策的单独声明;

2) 公布共同政策的联合声明；和/或

3) 制定具有约束力的法律文书；

同时所有可能的情况下，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。

- d) 指定航空承运人的国家按照国际民航组织订立的标准,向指定的航空承运人提供或者确保提供充分的安全和保安监督。
- e) 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承运人的条件的立场和作法。
- f) 国家将其按照航空运输协定接受航空承运人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。
- g) 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、立场或作法的资料。
- h) 国际民航组织向那些要求拟定和进一步完善 c) 段中的备选方法的国家提供协助。
- i) 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。