



世界范围航空运输会议

第六次会议

2013年3月18日至22日，蒙特利尔

议程项目2： 审议关键问题和相关的监管框架

议程项目2.2： 航空承运人的所有权和控制权

对航空承运人所有权和控制权的国家限制

（由爱尔兰代表欧洲联盟（欧盟）及其成员国¹ 和欧洲民用航空会议（ECAC）其他成员国² 提交）

执行摘要

本工作文件介绍欧洲对于航空承运人所有权和控制权的国家限制的考虑，并建议会议讨论国家在航空承运人所有权和控制权的限制在当今越来越全球化和竞争性的经济环境中的相关性，以便在航空承运人所有权和控制权的自由化方面取得进一步的进展。

行动： 请会议同意第5段提出的建议。

参考文件： 第六次世界范围航空运输会议的参考材料见：www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 航空承运人所有权和控制权历来受到两个方面的限制。首先，如果某一航空承运人并非由协定的另一当事方或其国民占多数（或主要）股份或实际控制，则国家有权根据双边航空运输协

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、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、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰。

定拒绝接受该航空承运人的指定。ATConf/6-WP/49 号文件讨论了这一问题。其次，正如如本文件所审查的，一些国家通过了限制其他国家航空承运人的所有权和控制权的航空承运人执照颁发或外国投资法律（“国家限制”）。

1.2 有必要研究国家限制航空承运人的所有权和控制权的原因，以及这些限制对于迅速变化的全球航空运输业是否继续有关联，或者，为了产生经济利益是否可以废除这些限制。

2. 背景

2.1 国际航空运输服务通过国家间双边航空运输协定（ASAs）进行管理。在谈判航空运输协定的过程中，各国一般都希望确保，其与合作伙伴所交换的权利会有利于双方的航空承运人，而不是有利于并非协定当事方、因此不会提供互惠权利的其他国家的航空承运人。保留当事方航空承运人的权利的最简单的方法，是各当事方对该当事方占多数股份并有效控制的航空承运人的指定实行限制。与此同时，限制也反映在各当事方的国家法律中。事实上，国家限制的明显原因一直是航空运输协定所涉及的确保上述惠益的逻辑。

2.2 航空运输协定和国家法律中出现对航空承运人的所有权和控制权的限制时，各国所实行此种限制系基于以下主要理由：

- a) 国家航空承运人主要由政府拥有和控制；
- b) 国家航空承运人被视为关键战略资产；
- c) 国家对于外国控制战略资产的安全关切；
- d) 为便于国家防务、出于公共利益提供航空服务的紧急需要，例如，前往/离开本国偏远地区的需要，打算随时提供航空器；
- e) 将市场准入权、特别是国内航空保留给本国航空承运人；和
- f) 劳工问题，例如对外国投资者有可能不会维持相同的劳工条件的关切。

2.3 在当今航空承运人的运营所处日益全球化的竞争环境中，国际民航组织需要在考虑到自由化可能带来的重大利益（第 3 段述及）的情况下，审查上述原因是否依然站得住脚，以及，这些限制是否确实符合航空承运人的利益，是否确实符合公众的利益。或可通过其他较灵活的方式更好实现限制的政策目标，例如，通过不会剥夺自由化给航空运输部门可能带来的惠益的本国执照颁发规定。

2.4 应予指出的是，尽管国家限制仍是各国的普遍做法，但显然存在大多数情况下各国与一体化（航空运输）市场（“利害共同体”）在区域基础上所商定的自由化所有权和控制权机制这种例外情况。这方面的例子包括欧洲联盟和欧洲经济区、加共体协定或澳大利亚与新西兰之间的单一航空市场协定。

2.5 在审查这一问题时，会议应重申，航空承运人的所有权和控制权的自由化与市场开放和公平竞争问题相关联，请会议参阅欧盟-欧洲民航会议的工作文件、即 ATConf/6-WP/54 号文件“市

场准入的自由化”和欧盟-欧洲民航会议的工作文件、即 ATConf/6-WP/51 号文件“公平竞争的基本原则”。

3. 航空承运人的所有权和控制权自由化的惠益

3.1 欧洲根据本身的经验认为，很多情况下，废除或减少国家对航空承运人的所有权和控制权的限制，同时提供必要的保障措施（第 4.2 段提及），会给航空运输业和更广泛的经济带来重大的惠益。这些惠益包括以下方面：

- a) 自由化使航空承运人能够获得更多资金，这些资金在越来越具有竞争性的环境中的作用日趋重要，并将普遍地有助于仍受其他经济部门的未知限制束缚的航空运输业实现合理化；
- b) 对航空承运人的自由投资将支持航空运输业的联合、合并和接管，并使跨国航空承运人得以发展，使之能够为全球的整体航空运输网服务，而不受有失均衡的限制的影响；
- c) 除了航空运输协定中的自由指定和运输权利机制（即航空承运人的多重指定和至少无限制的第三和第四自由权），增加外国国民建立航空承运人或向航空承运人投资的可能性，可能有助于市场的进一步开放，因此在使航空运输权利自由化的进程中发挥支持性的作用；
- d) 在国家就私有化做出决定时，外国投资的可能性将为国家所有的航空承运人的私有化提供支助；和
- e) 在本国航空承运人能够接受外资的情况下，可减少对于国家援助和补贴的依赖。这将减轻政府继续资助国家所有的航空承运人的负担，并有助于对航空承运人的管理，原因是，外国航空承运人的投资还有可能带来新的专门技能和最佳做法。

3.2 正如欧洲的经验所表明的，航空承运人的所有权和控制权的自由化，有可能通过提高竞争力和使消费者受益的更多种类的航空服务，有助于改进航空承运人业界的经济效益。

4. 前进之路

4.1 几种不同因素有可能鼓励各国放松国家对于航空承运人的所有权和控制权的限制。可根据内部政策目标，单方面地制定一种自由的办法，或在区域内的基础上依循国际协定、国家与经济集团（例如欧-美和欧-加航空运输协定）之间的协定、经济集团之间的协定，通过适当修订的航空运输协定，或通过可经由国际民航组织制定的多边或多元手段。

4.2 但所有情况下都应通过同时采取保障措施加以推动，以确保能够带来惠益，不会损害国家安全、公平和平等机会以及航空运输的安全、健康和经济的发展等基本价值观。除其他措施外，这种保障措施应包括：落实指定国对于航空安全和保安所实行的有效监管控制、航空承运人的良好财政状

况、劳工及其他可能的问题等。可通过适当的执照颁发条件随时提供航空器，确保国家防务和紧急需要。此外，确保合作伙伴国家能够在平等竞争环境中进行公平竞争和协调统一的管理的措施，也是自由化和保障消费者利益的主要保障因素。

4.3 希望放松有关航空承运人的所有权和控制权的本国规则的国家，应该确保以逐步的方式行事，并寻求合作伙伴国家给予互惠待遇。国际民航组织已建议在航空运输协定中采取“主要经营地”条款或免除限制等有用工具，还可请国际民航组织进一步推动这一工作。

5. 建议

5.1 请会议：

- a) 讨论国家对于航空承运人的所有权和控制权的限制在当今越来越全球化和竞争性的经济环境中的相关性；
- b) 审议可能的手段，以鼓励各国逐步废除国家对于航空承运人的所有权和控制权的限制，或在采取适当保障措施后，使之更加灵活，符合航空运输部门的利益；和
- c) 审议国际民航组织应该采取哪些进一步的行动，支持让航空承运人的所有权和控制权进一步自由化的进程。