



世界范围航空运输会议（ATCONF）

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 2.1： 市场准入

市场准入的自由化

（由土耳其提交）

第1号修改稿

执行摘要

本工作文件强调了土耳其在市场准入自由化方面的经验和看法，并建议会议对其进行审议，以期在全球层面的市场准入自由化方面取得进一步的进展。

行动： 请会议同意第3段所载的建议。

参考文件：

ATConf/6 次会议参考材料载于：www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 背景信息以及为何实行自由化

1.1 民用航空是需要采取全球做法的商业模式之一，因为它超越了国界。民用航空的安全、保安和环境方面是所有国家的共同关切和努力方向。国际民航组织有 191 个成员国，其经济发展及民用航空基础设施的水平不尽相同。其中许多国家尚不具备对其经济发展具有战略重要意义的强大的民用航空业。目前，民用航空业有许多组成部分，包括航空运输（航空公司）、维修机构（MRO）、飞行培训机构（FTO）之类的培训设施、机场、航站、地面支持部门、配餐以及货运设施。但是，人的要素永远是每项民用航空活动的核心。

1.2 尽管国际民航组织制定的安全、保安和运行规则的实施水平在全球每年都有所提高，但关于航空业商业问题的国内限制规章仍然强于自由的做法。许多国家尚有待对其各自的行业实行自由化，因为其航空公司和相关的航空设施仍然属于国有。

1.3 市场准入自由化为航空运输提供了许多效益，因为它为本行业带来了各种商机，并为商品及服务供应制造了竞争——潜在地提供就业和增长，并最终为消费者带来成本效益和质量效益。出于这种理解，作为国际民航组织和欧洲民用航空会议的一名成员，同时具有与欧盟签订的关税同盟而且正在加入欧盟的国家，土耳其鼓励国际民航组织促进对国际航空运输持续开展自由化，并赞同对此采取逐步的做法。

1.4 在过去的十年里，土耳其在利用逐步自由化的做法（SBSLA）方面积累了丰富的经验。多年来，土耳其只有一家国有航空承运人，这是旅客的唯一选择，且服务定价过高。但近 10 年来，对市场和行业进行了改革与重组。作为第一步，开放了国内市场供所有国内航空公司参与竞争。第二步，是对国有航空承运人实行私有化。作为第三步，开放了国际航班供所有国内承运人参与竞争。第四步，向国际承运人批准了额外的航权，并采取了更自由的航空运输协定。目前正在进行最后的步骤，就是地区、多地区自由化，预计将在所有利害攸关方的同意下，通过逐个个案的做法来实现。所有这些步骤都伴随着通过新的国家规章，以及主要通过建设、经营和转让（BOT）模式来实现的基础设施投资。这种做法已经产生了累累硕果。旅客数量增至三倍、票价下降、创建了越来越多的商业。在采取所有这些步骤的同时，土耳其还在促进地区合作，并通过培训、研讨会和各种会议，协助各国开发其民用航空方面的能力。

2. 土耳其的看法

2.1 土耳其相信对市场准入逐步实行自由化将会带来益处。在支持欧洲民用航空会议、欧盟有关“公平竞争的基本原则”、“空中航行服务的效绩”、“欧盟和欧洲民用航空会议行业监管的发展”、“起降时刻分配”，以及“消费者保护的基本原则”等各项工作文件的同时，土耳其对于“航空承运人的所有权和控制权”以及“市场准入自由化”稍有不同看法。尤其是市场准入自由化被认为是最复杂的问题之一，因为它涉及公平竞争、起降时刻分配、对消费者的保护及其他类似的概念。

2.2 尽管市场准入自由化有助于建立强大的航空承运人，并使其具有更高的可持续性，但它也可能导致垄断，因而削弱小型承运人的市场地位。此外，市场准入的自由化不一定有利于各国民用航空业的可持续发展，这一点被认为更加关键。强大的承运人所占据的市场，可能不愿意为盈利较少的航线提供服务，因而可能忽视公共服务的各项要求。

2.3 土耳其认为在此框架中，应该在有关市场准入的协定中保持航空承运人的主要所有权和控制权（O&C），在所有利害攸关方同意的情况下，有可能在个案的基础上予以放弃和、或逐渐放开。

2.4 土耳其赞同在市场准入自由化的进程中，应当为所有利害攸关方的效益惠及以下要点：

- a) 市场准入自由化应当与航空人员在世界范围内更加自由地获取就业机会一起进行审议；
- b) 重申全球航空不断发展及可持续性重要作用的同时，发达市场应当通过转让技术知识，并促进对发展中国家航空运输部门的投资，承认发展中市场的各种需求；
- c) 重要的是应支助开发发展中国家在民用航空领域的技术、培训、维修基础设施方面的能力，同时不伤及其国家的发展；和

- d) 可持续的航空运输只有在全世界全面且公平分布的情况下才能实现。

3. 建议

3.1 请会议要求国际民航组织：

- a) 审议逐步实行自由化的做法，以便为所有利害攸关方提供一个平稳且平衡的市场准入运作机制；
- b) 制定对市场准入实行逐步自由化的原则；
- c) 审议采取各种必要步骤和措施，以防止航空承运人的垄断；
- d) 继续为可持续的航空运输制定各种做法，同时顾及全世界可持续且全面分布的民用航空能力；
- e) 鼓励发达国家承认仍处于发展阶段的其他市场的需求；和
- f) 在全面的框架内评价自由化和市场准入问题，包括对发展中市场的投资要求，以及航空专业人员在全球层面方便进入航空就业市场的情况。