



## 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

（由美利坚合众国提交）

#### 执行摘要

航空运输协定同时带来市场准入的加强和其他开放天空的内容，包括消除政府干预航空公司运力和定价的商业性决定的规定，以及确定有关用户收费、经营事项和合作安排的鼓励竞争内容的规定。这种航空运输协定给各国和航空利害关系方带来广泛的经济利益。

各成员国在自由化方面取得了重大进展，说明现行体系在加强自由化方面卓有成效，应通过利用双边、区域、多元和多边各级的开放天空协定维持这种势头。

《关于国际航空运输自由化的多边协定》（MALIAT）有可能导致更广泛地交流市场准入的机会和在多边基础上实现自由化的重大进展。

行动：请会议：

- a) 审查本文件提出的信息和评估；
- b) 核准第4段所提结论；和
- c) 通过第5段所提建议。

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](http://www.icao.int/meetings/atconf6)。

## 1. 引言

1.1 空运服务提供者对国际市场准入机会的增加，是让航空运输部门对全球经济作出最大贡献的一个关键组成部分。自由化，特别是开放天空协定中所体现的自由化，带来更具竞争力的市场所产

生的经济惠益，促进旅行和贸易的增加，提高生产力和促进经济增长。<sup>1</sup> 国际民航组织成员国过去十年所签署的双边、区域及多元/多边自由化协定的数目显示，国际间在自由化的惠益方面有明确的共识。美国欢迎国际民航组织成员国为实现国际航空运输服务自由化所做的各种努力。

1.2 2003 年举行第五次世界范围航空运输会议时，存在涉及 70 个国家的 87 项自由化协定，其中 59 项是美国开放天空协定。截至 2012 年 10 月，存在涉及 145 个国家的 400 多项自由化协定。<sup>2</sup> 其中，超过 100 项是美国开放天空协定。此外，2003 年以来自由化区域协定的数目有所增加；例如，东南亚国家联盟（东盟）成员签署了到 2015 年实现单一开放天空市场的协定，南太平洋岛屿国家、加勒比共同体和拉丁美洲民用航空委员会成员国（LACAC）签署了其他自由化协定。

1.3 正如 WP/13 号工作文件中指出的，高度自由化的协定在第三和第四自由权之外还准予不受限制的市场准入。还必需认识到，只有在自由化协定同时包括实际的“经营”规定和加强竞争的其他内容的情况下，这种协定才能给用户、航空公司、机场和经济带来最大的惠益。美国开放天空协定准予各当事方第一至第六自由航路权，并经常准予第七自由全货物权利，包括消除政府干预航空公司运力和定价的商业性决定的规定，以及确定有关用户收费、经营事项和合作安排的鼓励竞争的内容的规定。美国开放天空示范协定以及我们的的开放天空协定的清单可查阅：<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm>。

## 2. 美国-欧洲联盟协定

2.1 2007 年“第一阶段”美国-欧洲联盟航空运输协定是开创性的事件，在世界两个最大航空市场之间建立了“开放天空+”机制，让当事方的承运人可以在欧盟和美国的任何城市之间飞行；运行时不受飞行次数、航空器类型或路线的限制；根据市场需求确定票价；签署合作安排，包括代码共享、出售特许权和提供带机组人员或不带机组人员的航空器。该协定将接受欧盟航空器的概念同自由化航权结合在一起，为欧盟一成员国的承运人自另一不同成员国前往/飞离美国的单独服务以及欧盟内跨国界航空公司合并和收购（例如英国航空公司和西班牙国家航空公司合并为国际航空公司集团（IAG））打开了大门。在其他与投资相关的改变中，该协定澄清了美国和欧盟公民可以在对方航空公司中最高拥有全部股本的 49.9% 的条件，美国并同意，欧盟对瑞士、列支敦士登、欧洲共同航空区（ECAA）成员国、肯尼亚以及美国在非洲的开放天空伙伴的航空公司的投资不会危及这些这些航空公司在美国运营的权利。

2.2 此外，该协定还加强了竞争政策、政府补贴和支助、环境、对消费者的保护、社会层面和安全等广泛领域的管制合作。该协定建立了协商性联合委员会，美国和欧盟可通过该委员会解决问题和发展合作领域。该协定要求各当事方进行关于进一步自由化的“第二阶段”谈判。第二阶段协定于 2010 年签署，该协定确认了第一阶段协定中交换的权利，扩大了美国-欧盟在包括噪声和排放等广泛环境领域的合作，对更大透明度和遵守国际民航组织对欧盟机场噪声管理的“均衡做法”作了规定，扩大了欧盟承运人对于由美国政府民事机构资助的“订美国航空公司机票”业务的准入，并承认开放航空市场与高劳工标准并存时所产生的惠益。2010 年的协定扩大了寻求加强自由化的承诺，将准予分别由美国和欧盟在投资和噪声管理方面未来法律变化所启动的额外航权纳入其中。该协定于 2011 年扩大，包括了冰岛和挪威。

<sup>1</sup> 这里所使用的“开放天空协定”指的是符合美国开放天空协定范本的协定。

<sup>2</sup> 见 ATConf/6-WP/13 号文件。

### 3. 市场准入的多边做法

3.1 WP/13 号工作文件指出，尽管某些方面由于若干因素要求对开放市场进行限制，但公然要求抑制自由化协定的情况并不多见，业界则更多主张商业自由和自由化。<sup>3</sup> 再次提出的问题是，能否通过继续依靠市场准入的双边交换更好地进一步扩大市场准入，或者，现在是否是再次努力建立一种多边框架的时候了。例如，WP/13 号工作文件建议国际民航组织在制定多边市场准入协定方面发挥主导作用。

3.2 1944 年 12 月 7 日，在《国际航班过境协议》（IASTA）之外，《国际航空运输协定》（“五项航权协定”）也开放供签署。根据该协定，各国同意相互授予和向今后任何签字国授予包括第一至第四航权的定期航线权；授予和接受第五航权则为任由选择。该协定并未具体涉及频率或定价。很少国家愿意授予当时看来相对不受限制的市场准入，其原因有很多。最突出的是担心美国的承运人有可能主导国际市场，而实际的预期是，第二次世界大战结束后唯一能够站得住脚的只有美国的承运人，另外，当时根本的愿望是对市场准入进行控制，同时又不愿意向任何国家在最惠国的基础上给予市场准入。由于该协定所吸引的当事方很少，市场准入变成了单独谈判达成的双边协定网，具有严格的线路、运力和定价方面的限制。尽管过去三十年里双边限制逐步减少，市场准入自由化步伐加快，但这种双边制度受到了广泛批评，认为其导致了限制的长期存在，其僵硬的性质阻碍了广泛地交流权利。

3.3 多边地广泛交换市场机会，一直是一种雄心勃勃的愿景，为了克服双边体系的限制，做了以下几种尝试：(1) 将航空服务纳入《服务贸易总协定》（GATS），(2) 自由化区域和次区域协定，和 (3) 更广泛的多边协定，例如《关于国际航空运输自由化的多边协定》（MALIAT）。总的说，这些努力的结果充其量是好坏参半。将与其行使直接有关的航权和服务纳入《服务贸易总协定》，一直未能被接受，因为各国始终不愿在没有作出它们将获得对等权利的保证的情况下，给予最惠国的权利。由于自由化程度不够和（或）执行遇到困难，各区域协定迄今的成效参差不齐，但欧盟是需要一提的例外。加入《关于国际航空运输自由化的多边协定》的情况令人失望。自文莱、智利、新西兰、新加坡和美国签署 2001 年《关于国际航空运输自由化的多边协定》以来，秘鲁（后来退出）、萨摩亚、汤加、蒙古（仅货物）和库克群岛加入了该协定。<sup>4</sup>

3.4 然而，《关于国际航空运输自由化的多边协定》如果为更多国家接受，将会带来新的多边文书的所有惠益。《关于国际航空运输自由化的多边协定》纳入了无限制航线进入的全面开放天空模式（包括全货物第七自由、运力和定价自由），以及有利于竞争的经营和航空公司合作条款。除此之外，该协定还提供了简便的框架，让所有当事方都能获得来自所有其他当事方的全面开放天空的待遇，增加获得资本投资机会的选择办法，以及新当事方在毋需进行一系列耗费时日的双边谈判的情况下得以加入的选择办法。这一协定后来作了修订，但仅适用于货运。

3.5 为了推进自由化和扩大经济惠益，多边航空运输协定必需包括全套的开放天空内容。正如 WP/13 号工作文件中指出的，这一任务需要大幅增加工作和分配资源，不仅需要国际民航组织，而且需要有关国家这样做。制定这种文书，包括依照 WP/13 号工作文件的思路制定一项文书，将

<sup>3</sup> 2008年，国际航空运输协会发起了“自由议程”倡议，旨在推动管制的自由化。这一倡议导致7国政府于2009年签署“政策原则声明”，除其他外，该声明包括对于市场准入全面自由化的政治承诺。

<sup>4</sup> 见<http://www.maliat.govt.nz/>。

会从根本上重建《关于国际航空运输自由化的多边协定》。更充分地了解未能普遍遵守《关于国际航空运输自由化的多边协定》的原因，能够就广泛接受多边性开放天空航空运输协定的前景提供必要的看法。

3.6 建立新的多边性航空运输协定，需要承诺提供大量资源，必须审慎行事，在开始此项计划之前，需要从完成一项能被接受的文书和吸引初期和未来的追随者这两个方面对成功的可能性进行评价。如果会议建议着手进行，则美国坚信，在理事会决定开始这一项目之前，国际民航组织应进行详尽的调查，将《关于国际航空运输自由化的多边协定》予以散发，并请各国作出答复，解释其决定加入或不加入的根据。

## 4. 结论

4.1 自由化给各国消费者、航空公司、机场、社区和经济带来广泛深远的经济惠益。空运服务提供商对国际市场准入机会的增加，是让航空运输部门对全球经济作出最大贡献的一个关键组成部分。

4.2 航空运输协定同时带来市场准入的加强（除第三和第四自由外），并具有全套其他开放天空的内容，包括消除政府干预航空公司运力和定价的商业性决定的规定，以及确定有关用户收费、经营事项和合作安排的鼓励竞争内容的规定。这种航空运输协定给各国和航空利害攸关方带来广泛的经济利益。

4.3 各成员国在自由化方面取得了重大进展，说明现行体系在加强自由化方面卓有成效，应通过利用双边、区域、多元和多边各级的开放天空协定维持这种势头。

4.4 《关于国际航空运输自由化的多边协定》（MALIAT）有可能导致更广泛地交流市场准入的机会和在多边基础上实现自由化的重大进展，但吸引加入该协定的情况却不多。

## 5. 建议

5.1 建议会议通过以下建议：

- a) 尚未签署开放天空协定的国家应尽早与尽可能多的合作伙伴签署此种协定；
- b) 在谈判签署自由化市场准入协定时，各国应积极地同航空利害攸关方进行磋商，包括与工会、航空公司、机场和社区进行磋商；和
- c) 国际民航组织应进行一次调查，将《关于国际航空运输自由化的多边协定》予以散发，并请各国作出答复，解释其决定加入或不加入的根据及今后加入《关于国际航空运输自由化的多边协定》或类似文书的意愿。