



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

以“积极、渐进、有序、有保障”的方式 扩大国际航空运输的市场准入

（由中国提交）

执行摘要

本工作文件介绍了中国自第五次世界范围航空运输会议以来在扩大市场准入、特别是航权交换方面的政策考虑和进展，主张航空运输自由化是手段而不是目标，各国应根据本国国情选择航空运输自由化的内容、方式和进度。

行动：请会议：

- a) 注意本文件所载的信息；
- b) 认可第4段中的结论；和
- c) 通过第5段中的建议。

参考文件：

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

1. 引言

1.1 在经济全球化的背景下，自第五次世界范围航空运输会议（ATCon/5，2003）以来，中国顺应国际航空运输自由化的潮流，逐步开放中国国际航空运输市场准入，满足国家对外交往和旅行大众的出行需要。

¹ 中文文本由中国提供。

2. 中国对航空运输自由化的认识和开放国际航空市场准入的实践

2.1 中国认为，航空运输自由化是手段而不是目标，其宗旨是为创造一个便利中外空运企业运营和航空运输市场健康、可持续发展的法律环境；航空运输自由化是过程而不是结果，各国应根据自身民航业的发展阶段、主客观条件按照自己的选择和节奏，适时推进自由化。因此，自由化本身不能作为评判一国航空运输政策好坏或正确与否的依据。

2.2 基于 2.1 段中所阐述的对自由化的认识，十年来，中国按照“积极、渐进、有序、有保障”的方式逐步开放中国国际航空运输市场的准入机会，在所签署的 113 个双边航空运输协定中不同程度地引入了自由化的安排，其中：86 个协定允许航空公司多家指定，27 个协定采用开放的航线表，12 个协定允许班次不限的客货运三四种业务权，另外 7 个协定允许班次不限的全货运三四种业务权，7 个协定开放货运第五业务权，58 个协定允许航空公司进行第三国代号共享等。2011 年，中国与东南亚国家联盟各成员国达成了区域性的航空运输协定，相互开放通航地点和客货运第三第四种业务权，并有限度地开放客货运第五种业务权。此外，为了满足中国海南旅游岛建设的要求，中国单方面对外国空运企业全面开放海南的客货运第三、第四和第五种业务权。

2.3 中国注意到国际民航组织编制了大量关于市场准入的政策和指导材料，并认为国际民航组织制定的航空运输协定模板（TASAs）为中国对外航权谈判提供了有益的指导，中国在商签新的航空运输协定或更新已有协定时注重参考上述模板中的条款。2005 年，中国在上海举办了国际民航组织亚太地区国际航空运输政策研讨会。此外，2012 年 12 月，中国出席了在沙特吉达举行的第五次国际民航组织航空服务谈判会议（ICAN），期间共与 13 个国家举行了正式或非正式会谈，提高了对外谈判的效率和进程。

3. 中国在发展国际航空运输时面临的挑战

3.1 第五次世界范围航空运输会议的结论之一是“各国应酌情利用各种双边、地区及多边的途径，按照自己的选择和节奏，继续追求航空运输方面的自由化”。事实上，中国采取了逐步开放国际航空运输市场的政策亦是基于本国民航业发展的现状。伴随着中国经济社会的发展，在过去的 30 多年中，中国民航年均增长 17.3%，中国已成为全球第二大航空运输系统。2012 年，中国民航运送旅客 3.19 亿人次、货邮 541.6 万吨；北京首都机场和上海浦东机场已迈入世界上最繁忙和资源最紧张的机场行列。在中国，旅客吞吐量超过 1000 万人次的机场达 21 个。

3.2 尽管中国民航业取得了长足的进步，但中国民航业的发展面临着严峻挑战。第一，从中国民航业发展的外部资源环境看，突出的是空域资源严重不足，这一问题越来越成为制约民航发展的瓶颈。北京、上海、广州等三大城市的四个机场的空域资源十分紧张，其余 17 个旅客吞吐量过 1000 万人次的机场的空域也接近饱和。民航需求与空域资源有限性之间的矛盾日益突出。第二，从中国民航业自身看，整个行业发展的基础仍然有待加强，存在基础设施、关键人才队伍和管理水平“三个跟不上”的矛盾。第三，从行业的整体市场开放看，中国的国内航空运输市场尚未实现全面开放，因而难以一步跨越到国际航空市场准入的全面自由化。基于上述中国民航所面临的各方面的主客观条件，中国不可能立即实现国际航空运输市场准入的自由化，只能是一个循序渐进的过程，以期在保证安全和开放市场之间达成平衡，确保实现更加安全、高效和可持续发展的国际航空运输。

4. 结论

4.1 根据上述讨论，可以得出下述结论：

- a) 航空运输自由化是手段而不仅仅是目标，各国应根据本国国情选择航空运输自由化的内容、方式和进度；
- b) 航空运输自由化是一个过程。自第五次世界范围航空运输会议以来，在经济全球化的背景下，包括中国在内的越来越多的国家在制定国际航空运输政策时不同程度地推进了市场准入自由化。由于各国民航业的实际情况和发展阶段各不相同，航空运输自由化的进程对于不同国家将呈现出不同的特点。

5. 建议

5.1 提出下列建议供会议审议：

- a) 支持国际民航组织在研究提出国际航空运输管理政策建议方面继续发挥主要作用。考虑到各国在发展民航业上存在多样性，建议国际民航组织提出尽可能多的政策选项供各国参考借鉴；
- b) 虑及 4.1 段中所述的结论，提请国际民航组织在推动国际航空运输自由化的进程中，注意到各国民航业在发展过程中所存在的多样性，不强求实行整齐划一的政策选择；
- c) 在可行的前提下，同时考虑到所有国家和航空利益攸关方的利益，支持国际民航组织研究国际航空运输市场准入多边协议的各种选项；和
- d) 建议国际民航组织就涉及国际航空运输政策及其具体问题多组织研讨，以利于提升各国共识，加强国际民航组织关于国际航空运输政策的指导。