



## 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 2.1: 市场准入

### 扩大国际航空运输的市场准入

(由秘书处提交)

#### 执行摘要

本工作文件审查与市场准入自由化有关的问题，侧重于航权交换，并讨论向前推进的可能方式。诸如航空货运服务、机场航班起降时刻分配和夜间飞行限制等与市场准入其他方面相关的问题，在本议程项目下单独的工作文件中加以处理。

行动：请会议：

- a) 审查本文件所载的信息、评估和讨论情况；
- b) 核可第 5 段中提出的结论；和
- c) 通过第 6 段中提出的建议。

参考资料： 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 扩大市场准入是发展全球航空运输系统的根本，因为所有的国际航空服务都是在各国授予的市场准入权下运作的。市场准入方面的限制仍然是实现更有效的国际航空服务监管框架、增加航路连接和确保航空业为国家和公民带来最大效益的主要障碍之一。

## 2. 近期的发展情况

2.1 自第五次世界范围航空运输会议 (ATConf/5, 2003) 以来，更多的国家接受了自由化。主要授予第三和第四航权 (关于九种航权，详见附录 A) 之外的不受限制的市场准入权的航空服务协定——通

常被称为“开放天空协定”(OSAs)——已很普遍。如附录 B 所示,从 1992 年到 2012 年 10 月,已订立有超过 400 项开放天空协定,涉及 145 个国家,占到国际民航组织成员的 76%。然而,国内航空运输权(第八和第九航权)的授予仍然是例外,只在欧洲联盟(EU)范围内和世界其他地区少数其他国家登记有这种国内航空运输权的授予情况。

2.2 在过去的十年中,非洲、亚洲、加勒比、拉丁美洲和中东各国效仿欧盟的经验,也实行了各种地区自由化方案,包括致力于完全自由化安排的努力。

2.3 包括开放天空协定在内的各种自由协定数目日益增多,这是一个积极的趋势,有助于就商业权利交换中的多边主义——仍然是国际民航组织的目标之一——达成更广泛的共识奠定基础。虽然多边主义的前景向好,但多数国家在追求自由化过程中继续采用双边做法。

2.4 与此同时,近年来一直有人呼吁对开放市场进行限制约束,有些国家不愿解除所有运力限制,尽管逆转自由化协定的直接要求并不多见。在某些情况下,这可能是由于对“非公平竞争环境”的担忧或竞争作用的变化造成的。呼吁紧缩也可能反映了这样一种看法,即航空服务协定双方的航空公司不仅应享有平等的运营和竞争机会,而且还应为各航空公司保持一个重要的市场份额。不利的经济气候也可能是影响这一态度的一个因素。

2.5 航空运输业继续进行着结构性变革,市场竞争变得更加激烈。诸如低成本承运人等各种创新和新的商业模式现已很普遍。面对金融危机、经济增长放缓、燃料成本上升以及监管限制的影响等诸多挑战,航空业一再呼吁扩大商业自由来应对不断变化的市场,在某些情况下,呼吁取代双边体系。总之,航空界面临着自由化前基于国家的监管结构与自由化后全球市场之间日益增多的异常现象。解决这一双重复杂现象将需要协调一致的努力和采取更大胆的步骤。

2.6 在国际民航组织大会第 37 届会议上,国际民航组织在这方面应该发挥的领导作用得到了大力支持。

### 3. 国际民航组织的工作和政策指导

3.1 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。指导材料包含大会的有关决议、航空服务协定示范条款、航空运输会议的结论、建议和宣言,这些都载于 Doc 9587 号文件《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》。值得一提的一个原则是:“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,继续追求这方面的自由化”(第五次世界范围航空运输会议的结论)。

3.2 国际民航组织制定的并经第五次世界范围航空运输会议核可的航空服务协定模板(TASAs)提供了关于自由化的有益指导,并已被各国用于扩大航空服务关系。航空服务协定模板仍然是一个随着自由化的演变定期予以更新的“活文件”。

3.3 经过仔细研究和准备,国际民航组织于 2008 年推出了首次国际民航组织航空服务谈判会议(ICAN)。该会议为各国以一站式方式进行双边谈判提供了一个中央会议场所,从而大大提高了谈判进程的效率。自航空服务谈判会议设立以来,每年在不同地区举行了这种活动,有越来越多的国家参与

进来。到 2012 年，总共有 107 个国家 (国际民航组织成员的 56%) 至少利用了一次这一安排，结果签署了超过 300 项航空服务协定和安排。

3.4 在 2009 年审查促进自由化可能采取的方式时，国际民航组织理事会确定国际民航组织现有的政策指导大多仍然是適切和有效的，并认为主要问题不在于缺乏政策指导，而在于各国缺乏认识或应用。

## 4. 讨论

4.1 在国际民航组织 1944 年成立后将近 70 年，航空界在第六次世界范围航空运输会议上面临着—个历史性机遇：审查当前的情况并探讨向前推进的可能方式，以促使全球监管制度现代化，促进国际航空运输按照《芝加哥公约》序言的精神高效和可持续地发展。以下提出的是进一步促进与航权有关的市场准入自由化方面的可能选择。

4.2 由于国际民航组织现有的指导意见大多仍然是適切和有效的，国际民航组织能够做出更多努力来促进和提高各国对指导意见的认识，使指导意见保持与时俱进和对各国的需要做出反应，并鼓励各国更广泛地使用指导意见。国际民航组织应该继续向各国提供航空服务谈判会议安排，以提高航空服务谈判进程的效率，并鼓励其不仅用于双边协商或谈判，还用于诸边或多边协商或谈判。

4.3 过去二十年的经验已经证明，市场准入自由化可以通过单边、双边、地区和多边做法来实现。应鼓励各国未来继续这样做。

4.4 克服双边体系的弱点和改善全球监管过程及结构的另一种方法是，国际民航组织在制定多边做法以促进扩大市场准入方面发挥领导作用。可采取国际协议的形式，根据该协议，各方承诺撤销对核心航权的限制。可借鉴以往的经验并在已取得的成就如开放天空协定、地区自由化安排、诸边或多边协议的基础上制定这样的协议。鉴于各国的需要和情况不同，这样的协议可设计为最初由“愿意并准备好”的各方 (例如已经相互订立了开放天空协定的国家) 签署，并开放供任何准备好的各方随后加入。

4.5 此任务将需要大幅增加国际民航组织的工作，包括特别就具体覆盖范围和条款做进一步研究并与专家和各国进行磋商。虽然该任务具有挑战性，但实现这一目标的前景变得更加令人鼓舞，因为市场准入自由化正在得到日益增多且广泛的接受，这点有大量的自由或开放天空类协议，包括一些地区、诸边或多边协议可以证明。

4.6 最近的一项国家调查 (2012 年 10 月 4 日的 SC 6/1-12/57 号国家级信件) 显示，85% 的答复国 (61 个国家中的 52 个) 支持国际民航组织采取这种行动。这将是航空界为创建更切实有效的全球监管制度，促进国际航空运输的可持续发展而采取的一个历史性步骤。

## 5. 结论

5.1 根据上述讨论，可以得出下述结论：

- a) 自第五次世界范围航空运输会议以来，更多国家已接受了市场准入自由化。航空运输业继续呼吁更多的商业自由和监管灵活性。更多地区已采取了地区内的自由化方案，包括开放市场准入的承诺；
- b) 虽然两国和多国之间更加开放，甚至完全市场准入的势头在加强，但有些国家仍然不愿批准市场的完全自由化，或不愿超越双边做法向航权交换多边协议迈进。阻碍自由化的一些因素包括缺乏对市场开放的好处的认识或信心，一些国家的政府缺乏政治意愿，在某些情况下，一些航空公司对政府决策产生影响；和
- c) 在一个全球可接受的替代做法出现之前，双边做法仍然是大多数国家为交换国际航空运输商业权利而使用的主要工具。然而，航空界有必要建立现代化全球监管制度，以实现更高效和可持续的国际航空运输。在这方面，国际民航组织可以发挥领导作用，促进和协助进一步自由化并牵头制定政策指导和监管安排。

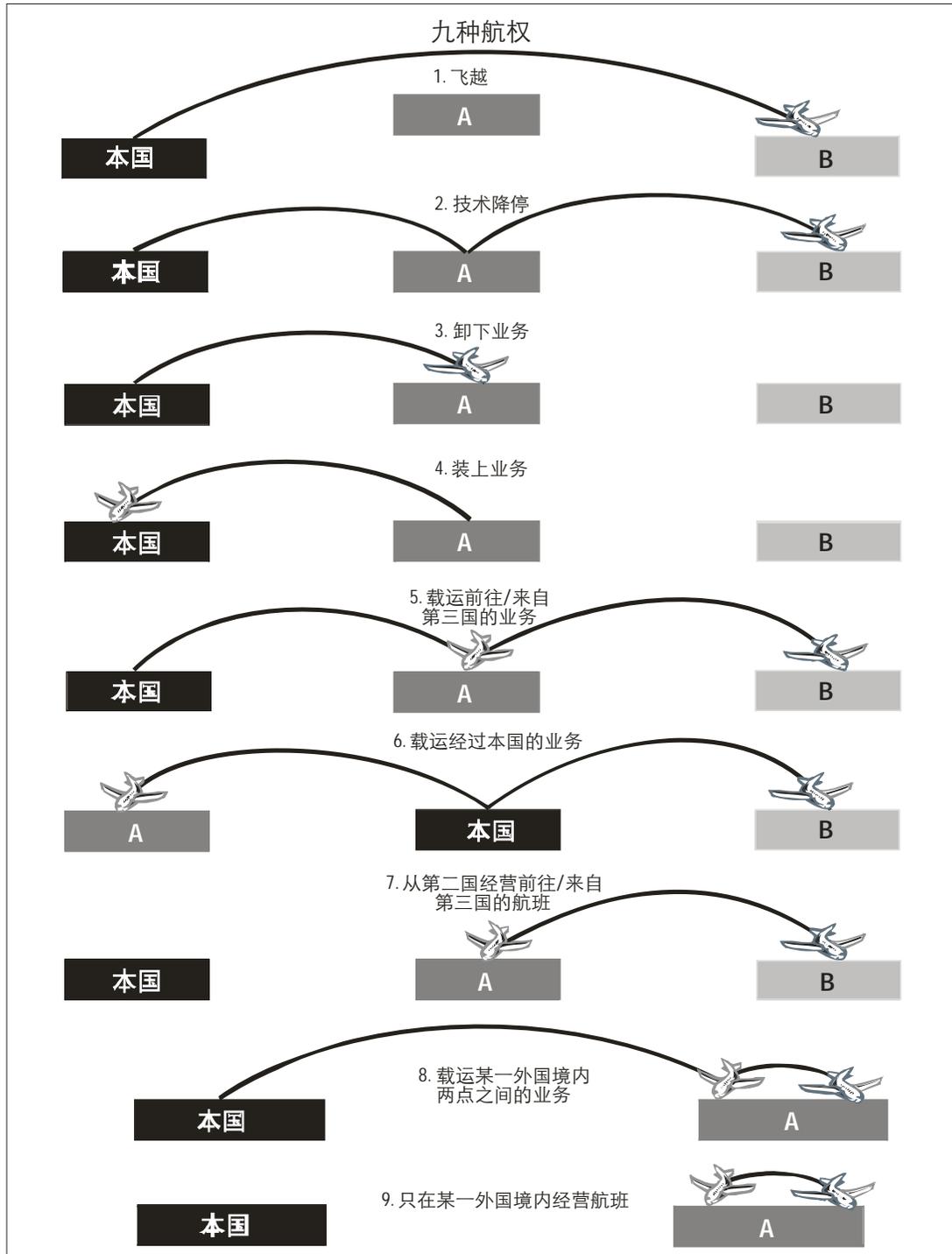
## 6. 建议

### 6.1 提出下列建议供会议审议：

- a) 应鼓励各国利用国际民航组织航空服务谈判会议的安排进行诸边或多边谈判，航空服务谈判会议已证明其作为一个可资各国利用的一个平台的价值，因此可供有权代表各国就航空服务协定进行谈判的地区一体化组织使用，目的是提高航空服务谈判的效率，从而开拓通向更大程度自由化的道路；
- b) 国际民航组织应该在制定国际航空运输管理政策指导方面继续发挥主要作用，采取具体行动促进监管不断发展，并追求其在商业权利交换中的多边主义目标；
- c) 正如第 4.4 段和第 4.5 段中所讨论的，国际民航组织应在制定一项国际协议促进各国扩大市场准入方面发挥领导作用，同时考虑到所有国家和航空利害攸关方的利益；
- d) 国际民航组织应该采取更加有力的措施，推动宣传其关于航空运输监管和自由化的政策与指导材料，使它们保持与时俱进和适应各国及航空利害攸关方的不断变化的情况和需要，并促进和协助各国参与自由化进程；
- e) 国际民航组织应考虑采取更多手段来促进自由化，如编写和出版关于各国自由化经验的案例研究，并制定各国市场准入自由化指标。

# 附录 A

## 航权





## 附录 B

### 已签订双边开放天空协定的国家

1. 下面图 1 的深色区域显示已签订一个或多个双边开放天空协定\* 的国家。自 1992 年以来，总共有 145 个国家签署了一个或多个开放天空协定 (占国际民航组织成员的 76%)。

图 1 双边开放天空协定所涉及的国家



已签订一个或多个开放天空协定的国家 (145 个)

\* “开放天空协定”术语虽然尚未由其倡导者做出统一界定，但通常用于指如下类型的协定：将建立起一种监管制度，该制度主要依靠持续的市场竞争来实现其各项航空服务目标，基本没有或完全没有政府对准入权利、运力和定价以及航空公司商业活动的其他附属权利的既定管理 (资料来源：Doc 9626 号文件《国际航空运输管理手册》)。