



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 1： 对趋势和发展情况的全球概览
- 议程项目 1.1： 业界和监管方面的发展情况
- 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

关于市场准入自由化的提案

（由智利提交）

执行摘要

本工作文件总结了智利在市场准入自由化方面的经验，并提出了关于国际民航组织采取措施支持、推动自由化的一些提案。该文件还提出了关于国际航空运输自由化多边协议的案文。

行动：请会议同意第4段所载的建议。

参考文件：

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

1. 智利在市场准入自由化方面的经验

1.1 智利的经验基于一项商业航空政策，该政策旨在确保国家具有最佳的航空连接性，即尽可能多的航班次数，同时不给国家带来任何成本，也不考虑经营这些航班的航空承运人的国籍为何。这一点早在 1979 年即已形成法律，自那时起始终一贯地得到实施。这一政策包括由政府当局对商业事项进行最低程度的干预，同时在对等基础上向所有国家提议全面开放天空，包括国内载运权。

1.2 由于实施了这一政策，智利目前与超过 40 个国家缔结了关于第三航权和第四航权的开放天空协定。在这一总数当中，包括与超过 30 个国家的第五航权和第六航权开放天空协定，与这一群组中超过 20 个国家的第七航权开放天空协定，以及与超过 10 个国家的第八和第九航权协定或国内载运权

¹ 西班牙文版本由智利提供。

协定。智利的经验十分成功。每当智利与某一国家商定取消限制时，尤其涉及第五航权时，与该国的航空业务就得到提高。这一商业航空政策的另一结果就是，智利航空业在完全私有的基础上得到积极发展，没有任何来自国家的支持。统计资料显示出，与其居民数目相比，智利的航空业务量高于绝大部分拉美地区国家（高出 0.75 系数）。

1.3 智利的经验表明，某些国家为保护其国家航空承运人市场而维持种种限制，实际上意味着连接性的损失和发展机会的丧失，这既影响到寻求开辟新航班的外国承运人国家，也影响到维持这些限制的国家。不太容易解释为什么某些国家一方面在其除航空运输以外的所有经济领域积极推行自由市场经济政策，而另一方面却继续限制航空公司之间的竞争，这一立场是站不住脚的。

1.4 这些公共政策之间矛盾重重，因为一方面做出努力促进旅游业，而另一方面却又限制有助于提高旅游业的外国航空公司的运行；正在对机场开展自由化并要求机场自我融资，但却又防止外国航空公司增加飞到这些机场的航班。上述一切只能从信息不对称的问题角度来加以解释。

2. 讨论和提案

2.1 **修改国际民航组织的统计系统。**保持这些限制的一项有影响力的因素就是，航空业务统计资料没有反映出市场的规模。国际民航组织和几乎所有国家收集并处理的统计资料仅仅记录了在某一特定航班的始发地和目的地之间旅行的旅客人数，但是这一数字并非总是与旅客的始发地和最终目的地相吻合的。就许多国际航线而言，某一航班的大多数旅客并非前往航班目的地，而是通过中转航班继续旅行。

2.2 因此，在双边谈判中，那些保持限制政策的国家往往要求其对应方来证明业务量已经上升，进而需要新的航班。它们坚持由其对应方证明，两个国家之间的航空运输市场规模已经扩大。如果这一扩大主要是由于中转航班而非直飞航班所致，那么就无法证明这一点，因此其对应方也不能获得航班次数的增加。

2.3 因此，需要改进统计系统，以便切实反映市场规模，这也是双边谈判的实际谈判内容所在，虽然对于谈判的规模鲜有人知。但航空公司拥有这方面的信息。提议国际民航组织修改用于收集和处航空业务量统计资料的标准，以便根据旅客的始发地和最终目的地来计算这一业务量。

2.4 **就这些限制对国际航空运输的成本和效益进行研究。**鉴于国际民航组织在 2003 年第五次世界范围航空运输会议上已经制定并批准了关于各国开放其市场的建议，并且鉴于国际民航组织对促进自由市场准入政策的支持工作应该包括向各国提供信息，涉及航空运输对于每个国家经济的价值，以及当外国承运人希望经营某一国际航班但被禁止这样做时对于每个国家经济产生的成本，这就是当国家继续对航空运输施加限制时对该国经济所造成的代价。

2.5 提议国际民航组织就这些成本和效益开展研究，以使各国在开始双边业务权谈判之前能够了解这些内容。还提议国际民航组织建议各国根据国际民航组织向其提供的指导原则，自己进行这些研究。

2.6 关于天空开放程度的登记处。提议国际民航组织就各国通过其航空运输协定所实现的天空开放程度建立一个登记处；这可用于为各国提供信息，使其了解其他国家在此领域正在采取的行动。登记处应该力求汇总各国自愿提交给国际民航组织的信息。

2.7 自由化多边协议。提议国际民航组织拟定一份航空运输自由化多边协议。为此目的可以使用现行的一些双边开放天空协定作为样板。但是提议还应考虑是否有可能订立一份仅限于自由化主要内容多边协议。这类协议的益处就是对自由化进行精简，因为双边开放天空协定的谈判往往由于讨论那些从未真正付诸实施的冗长条款，而变得繁琐不已。

2.8 秘书处提议（参见 ATConf/6-WP/13 号文件第 4.4 段），国际民航组织在制定多边做法（例如关于市场准入自由化的多边协议）方面承担领导作用。WP/13 号工作文件第 4.5 段还指出，对国际民航组织而言，这将是一项相当复杂的任务。鉴于上述各点，我们认为，我们所提议的多边协议案文将能避免这一复杂性，因为每个国家仅仅需要确定其市场准入立场，便能在协议上签字。双边协议通常包含的其他所有题目都将保留在双边协议的范围内，正如迄今为止的情况所示。

2.9 下面介绍了一种简化的多边协议的潜在模式。它仅有六个条款，但涵盖了自由化方面最为重要的各项要素，既包括客货两运服务，也包括全货运服务。不需要航线时刻表，因为所有航线都是开放的。这一多边协议将与双边协议共同存在，但如果涉及多边协议所包含的题目，多边协议则占优先，除非双边协议的天空开放程度更高。这一模式将客运航班的自由化扩展至第六航权，将货运航班的自由化扩展至第七航权。还可以在任择基础上将第二个版本开放以供签字，这一版本仅将货运服务的自由化扩展至第七航权，并且仅仅意味着对第 1 条的有关部分做出修改。将不允许对这一多边协议提出保留，但第 2 条和第 3 条除外，并非为了对其做出修改，而仅仅是为了将其排除在协议之外。国际民航组织将是协议的保存人。

3. 国际航空运输自由化的多边协议草案

3.1 本协议各当事方（以下称为“当事方”）/愿意推动基于航空公司之间市场竞争的航空运输系统，具有最低程度的政府干预和监管；/愿意在非歧视基础上促进扩大航空运输的机会。/注意到 1944 年 12 月 7 日于芝加哥开放供签署的《国际民用航空公约》（以下称为“公约”）；/商定如下：

第 1 条 — 权利的赋予：每个当事方向其他当事方赋予下列权利，由其他当事方的航空承运人提供航班服务：在当事方领土之间提供定期和不定期客运和货运或全货运航班服务的权利（第三和第四航权）、在其他当事方领土和任何第三国领土之间直接（第五航权）或通过其本国领土经停（第六航权）来提供航班的权利，不要求货运航班纳入指定航空公司的国家领土的任一点（第七航权）；对于航线、班次和飞行材料，无论是拥有、出租或包机，都没有任何限制。

第 2 条 — 指定和授权：1.每个当事方有权指定其任意数量的航空公司来按照本协议从事航空运输运行，并有权取消或改变此类指定。将通过外交渠道向对应的当事方以及保存人发送书面指定。/2.一当事方的航空当局可以要求另一当事方指定的航空公司证明其有资格满足该国当局合理应用的航空运输运行的标准法律和规章所规定的条件。/3.每个当事方有权拒绝或取消本条第 2 款所述指定，或者对一指定航空公司施加其认为行使本协议第 1 条权利所必需的条件，如果航空公司没有组成公司并且在指定当事方的领土内没有其主要营业场所，或者该当事方没有监管控制。

第 3 条 — 商业机会：1.在商定航线上经营或保持经授权的航班服务时，一个当事方指定的任何航空公司可以与任一当事方指定的航空公司和/或第三国航空公司缔结诸如代码共享和预留座位等商业协议，条件是 **(i)** 缔结这些商业协议的航空公司拥有相关业务权；和 **(ii)** 机票和任何其他文件都需符合航空运输条件和/或航空货运单的要求，为各个航班的购买者或用户明确规定哪家航空公司将实际经营航班的每个部分，他/她将与哪家航空公司具有这一商业契约关系。/ 2.在商定的航线上经营或保持经授权的航班服务时，一个当事方指定的任何航空公司还可以与任一当事方指定的航空公司和/或第三国航空公司缔结商业协议，例如：航空器的“互换”；航空器出租协议（“干租”）；航空器分租；航空器“按小时租赁”协议，以及带有机组人员的航空器出租协议，可能包括或不包括保险和维护（“湿租”）。

第 4 条 — 航空公司之间的竞争：1.每个指定航空公司将自由决定其愿意提供的运力水平。/2.任何当事方都不得单方面限制另一当事方指定的航空公司所经营的航班业务量、班次或时刻表，或所经营的航空器类型或种类，除非出于海关、技术、运行或环境需要，并须符合《公约》第 15 条规定的标准条件并始终遵循不歧视原则。

第 5 条 — 废止：当事方可以通过向保存人提供书面通知，废止本协议。废止将在保存人收到该通知 12 个月后生效，除非当事方书面通知保存人，它们希望在此截止日期到期之前撤消其通知。

第 6 条 — 生效：本协议将于至少四个国家予以签署之日起开始生效。

4. 建议

4.1 请会议：

- a) 要求国际民航组织修改适用于**航空业务量统计资料**的标准，以使其按照旅客的始发地和最终目的地来计算市场的规模；
- b) 要求国际民航组织就**各项限制对国际航空运输的效益和成本**开展研究；
- c) 要求各国按照 b) 小点所述，依据国际民航组织向其提供的标准，也开展有关研究；
- d) 请国际民航组织建立一个关于各国通过其航空运输协定所实现的**开放天空程度**的登记处；和
- e) 敦促国际民航组织根据上面提出的案文，拟定**国际航空运输自由化的多边协议**。