



## 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 2.1

所附内容构成议程项目 2.1 的报告部分并应插在黄色文件夹中的适当位置。

## 议程项目 2: 审议关键问题和相关的监管框架

### 2.1: 市场准入

注: 会议分三部分审议这个议程项目: a) 市场准入自由化; b) 航空货运服务; 和 c) 其他市场准入事项。

#### a) 市场准入自由化

##### 2.1.1 文件

2.1.1.1 会议根据下列工作文件审议了议程项目 2.1 航权: WP/13 (秘书处)、WP/28 (智利)、WP/97 (中国)、WP/40 (埃及)、WP/82 (印度尼西亚)、WP/34 (新西兰)、WP/78 (新加坡)、WP/44 修改稿 (土耳其)、WP/93 (阿拉伯联合酋长国)、WP/60 (美国)、WP/103 (委内瑞拉)、WP/54 (爱尔兰代表欧盟及其成员国和欧洲民航会议 (ECAC) 其他成员国)、WP/63 (世界旅游组织 (UNWTO))、WP/67 (国际航空运输协会 (IATA)) 和 WP/81 (航空公司驾驶员协会国际联合会 (IFALPA)) 和 WP/99 (国际运输工人联合会 (ITF))。

2.1.1.2 会议也注意到以下信息文件: IP/3 (澳大利亚)、IP/17 (巴西)、IP/5 (波兰)、IP/14 (大韩民国)、IP/19 (非洲民用航空委员会成员 (AFCAC))、IP/6 (拉丁美洲民用航空委员会成员 (LACAC)) 和 IP/8 (世贸组织 (WTO-OMC))。

##### 2.1.2 讨论

2.1.2.1 大家普遍认识到航空运输自由化对各国、航空业界和消费者的广泛利益, 以及它有助于全球经济、贸易、旅游业、社区发展和创造就业; 大家也支持需要进一步推动市场准入自由化。讨论集中于各国自由化的方法和速度, 以及需要审议所有利害攸关方包括劳动力的利益。

2.1.2.2 许多人认为, 鉴于各国发展阶段和航空运输需求不同, 各国应以其自己的步调自由化, 并采用适合其需要和国家状况的办法。与此同时, 普遍同意需要使市场准入的全球监管框架现代化, 使其符合全球化的商业环境的变化; 还认识到国际民航组织需要在促进监管演变方面发挥领导作用。在这方面, 支持国际民航组织制定航空运输全球自由化的长期愿景的提案, 包括多边解决办法, 同时铭记所有国家和航空利害攸关方的利益。

2.1.2.3 一些国家强调市场准入和公平竞争之间的密切联系, 而其他国家则认为, 市场准入和公平竞争没有必然的联系。

2.1.2.4 许多国家支持国际民航组织在以往成就和现有自由化监管安排基础上制定国际协定, 为各国利用进一步使市场自由化准入。不过, 会议注意到在这方面可能需要进行大量工作, 而且应考虑到《国际航空运输自由化多边协定》中的各项规定以及许多国家没有加入的理由。大家还建议, 这项工作的进行应与专家 (航空运输监管专家组 (ATRP))、各个国家、航空业界和其他航空利害攸关方进行磋商, 并且国际民航组织在承诺进行这个项目之前, 还应进行调查, 分析各国的需要和评价制定这项协定的价值和所需的资源。此外, 会议注意到一个国家提供的市场准入自由化多边协议的草案文本。

2.1.2.5 鉴于制定多边协定需要经过冗长的程序，大家普遍支持应继续通过现有渠道使市场准入自由化，包括各种双边、地区和多元安排。

### 2.1.3 结论

2.1.3.1 根据审议的文件和随后对议程项目 2.1 关于市场准入自由化进行的讨论，会议做出以下结论：

- a) 自由化对各个国家、消费者、航空公司、机场、社区和国家经济都带来广泛利益。加强空运服务提供者进入国际市场可使航空运输部门对全球经济做出最大贡献；
- b) 自由化是手段和进程，而不是目的。监管演进的目的是创造有利环境，使国际航空运输能以有序、高效、经济和可持续的方式在其中蓬勃发展，并且无损安全和保安要求并同时尊重社会和劳动力的标准；
- c) 各国已经依照其需要、条件和政策目标，以各种方式和不同步伐推动市场准入的自由化，目前已经取得相当程度的进展和成功。不过，目前越来越需要更新已经实施十年之久的监管机制，以适应变化的全球经济和商业环境，并满足二十一世纪世界各国、航空业界和消费者的需要；
- d) 航空业界强烈支持航空运输的进一步自由化以及国际民航组织参与推动这项努力。大家普遍支持国际民航组织与所有相关各方密切合作，牵头探索扩大市场准入的途径，包括长期多边解决办法，并同时认识到国家将根据自己的需要按照自己的步伐继续致力于自由化；和
- e) 短期内，各国应依照情况和需要及利用现有渠道，比如《国际航空运输自由化多边协定》，继续致力于市场准入的自由化，而国际民航组织应继续在推动这项进程中向各国提供指导和援助。

### 2.1.4 建议

#### 建议 2.1/1 — 市场准入自由化

##### 会议建议：

- a) 各国应依照符合各自需要和状况的速度和方式，继续致力于市场准入自由化，同时适当顾及所有利害攸关方的利益、改变的商业环境和基础设施的要求；
- b) 国际民航组织应制定和通过国际航空运输自由化的长期愿景，包括审查缔结一项各国使市场准入自由化的国际协定，同时考虑到各国以往的经验 and 成就，包括在双边、地区和多边层次达成的市场准入自由化现有协议以及会议中提出的各种提案；

- c) 国际民航组织在制定长期愿景和相关监管安排时，应与所有相关各方合作，包括与专家、各国、业界、相关组织和其他利害攸关方磋商，以便取得共同了解和达成共识；
- d) 国际民航组织应利用航空服务谈判会议（ICAN）等场合，继续向各国提供促进市场准入自由化的指导和援助；和
- e) 国际民航组织应使其航空运输监管和自由化的政策指导符合潮流并迎合变化和各国的需要，并审议能用于促进自由化的其他途径。

## b) 航空货运服务

### 2.1.5 文件

2.1.5.1 会议根据下列工作文件审议了议程项目 2.1 航空货运服务问题：WP/14（秘书处）、WP/34（新西兰）、WP/36（拉丁美洲和加勒比航空运输协会）、WP/67（国际航空运输协会）和 WP/96（国际航空货物协会）。

### 2.1.6 讨论

2.1.6.1 会议在讨论市场准入自由化时，也审议了航空货运自由化问题。

2.1.6.2 认识到航空货运的显著特点，普遍支持国际民航组织为航空货物运输的自由化制定一项国际协定的提案。协定出台之前，鼓励各国利用现有工具，包括单边、双边、地区或多边办法，继续使航空货运服务自由化。注意到各国可能只基于货物考虑加入《国际航空运输自由化多边协定》（MALIAT）。会议指出在制定这项新协定时，应考虑到《国际航空运输自由化多边协定》中的各项规定以及许多国家没有加入的理由。

2.1.6.3 有一种意见表示，制定航空货物运输自由化的国际协议具有导致全货运航空公司和运输货物的客运承运人之间竞争扭曲的潜在风险，这种风险应进行深入研究和预防。

### 2.1.7 结论

2.1.7.1 根据审议的文件和随后对议程项目 2.1 航空货运服务进行的讨论，会议做出以下结论：

- a) 航空货运在全球经济发挥着重要作用。航空货运服务的增长和扩大有利于航空运输的可持续发展，并大大有助于全球贸易和经济发展；
- b) 各国在做出航空运输安排时，需要适当考虑航空货运业务的显著特点；

- c) 各国在实行航空运输服务自由化时，利用了多种的手段，包括双边、地区和多边安排，其中一些已开放供各国加入，例如《国际航空运输自由化的多边协定》（MALIAT）；和
- d) 国际民航组织关于航空货运业务自由化的指导仍然具有相关性，应该鼓励各国使用这些指导。在这方面，各国普遍支持国际民航组织促进进一步自由化中发挥重要的作用，有些人支持国际民航组织拟定一项具体针对航空货物的多边协定，考虑到需要确保种协议不会导致全货运航空公司和运输货物的客运承运人之间竞争扭曲，并符合国际民航组织整体国际航空运输市场准入自由化的努力。

### 2.1.8 建议

#### 建议 2.1/2 — 航空货运业务

##### 会议建议：

- a) 各国在航空运输协定框架下交换市场准入权时，应该对航空货运业务的显著特点予以适当考虑，并给予适当的权利和运行方面的灵活性，以便促进这些服务的发展；
- b) 各国应继续通过现有的渠道实行航空货运服务的自由化，并与其他国家分享经验；
- c) 国际民航组织应该领导拟定一项具体的国际协定，以便利航空货运服务的进一步自由化，同时亦顾及过去的经验和成就，各国关于现有安排的意见以及会议期间提出的建议；和
- d) 在拟定航空货物新的监管安排时，国际民航组织应该让所有有关方参与其中，并应同专家、各国、业界和有关利害攸关方进行磋商。

#### c) 其他市场准入事项

### 2.1.9 文件

2.1.9.1 会议根据以下工作文件审议了议程项目 2.1 下的其他市场准入事项：WP/11（秘书处）、WP/8 修改稿（市场）、WP/87（大韩民国）、WP/25（巴林代表阿拉伯民用航空委员会（ACAC））、WP/89（国际机场理事会（ACI））、WP/64（美国）和 WP/99（国际运输工人联合会（ITF））。

2.1.9.2 会议还注意到以下信息文件：IP/19（南非）和 IP/11（爱尔兰代表欧盟及其成员国和欧洲民航会议（ECAC）其他成员国）。

## 2.1.10 讨论

2.1.10.1 关于起降时刻分配的问题，会议注意到，机场起降时刻的不足对于航空承运人实行其市场准入权利具有消极影响。短期办法无法解决这一问题，必须通过基础设施发展规划，以整体而长期的观点加以解决。

2.1.10.2 会议就适用于容量窘迫的机场的起降时刻分配政策和做法表示了不同意见。一些国家赞成照顾发展中国家航空公司起降时刻的规则。其他国家不同意，强调应该按照国际航空运输协会《全球起降时刻指南 (WSG)》中所述，根据不歧视和机会均等原则分配起降时刻。

2.1.10.3 尽管存在这些分歧，但会议支持通过公布容量窘迫的机场起降时刻分配的补充信息来提高透明度。

2.1.10.4 有国家建议，国际民航组织应继续监测起降时刻分配的有关问题，以及各国处理起降时刻分配的做法，并分享关于重大发展情况的信息，包括关于机场和空中交通管理 (ATM) 能力需求和 (或) 制约的信息。

2.1.10.5 关于宵禁问题，会议注意到，宵禁或夜航限制仍然是各国关心的一个问题。会议认识到，这些限制与当地具体情况密切相关，而这些限制可能极大影响到市场准入和国际航空服务的运行，会议注意到需要考虑两个观点。会议普遍支持各国在处理机场噪声管理问题时实施国际民航组织的“平衡做法”。

2.1.10.6 支持某种类型的公务航空业务应被视为非商业航空的建议，国际民航组织应该考虑提供这方面适当的指导，以便协调公务航空的发展，公务航空是竞争性国际航空运输系统的一个重要组成部分。

## 2.1.11 结论

2.1.11.1 根据审议文件和随后对议程项目 2.1 关于起降时刻分配、夜航限制和公务航空进行讨论后，会议做出以下结论：

- a) 起降时刻分配同当地具体情况相关联，但也影响市场准入和国际航空运输的运行。随着航空运输量的持续发展，起降时刻不足将会增加，有可能扩展到其他机场。鉴于各国和各机场之间情况各异，难于提出全球性的解决办法，有必要提高有关起降时刻分配规则和程序的透明度，并需要探讨各国和有关利害攸关方应该如何通过合作落实各项改进措施；
- b) 国际民航组织讨论和起降时刻分配的问题，并拟定了供各国使用的相关指导，这些指导仍然具有相关性。某一国家在起降时刻分配问题上遇到涉及到其他国家的困难时，最实际的解决办法是根据国际航空运输协会《全球起降时刻指南 (WSG)》的相关规则和适用的争端解决机制，与有关当事方磋商；

- c) 夜航限制也同当地具体情况相关联，但也同样影响市场准入和国际航空运输的运行。随着航空运输的持续增长，这一问题将加剧；
- d) 国际民航组织拟定了航空器噪声管理的“平衡做法”政策，应该被各国用来解决航空器噪声问题和拟定相关的政策。各国可通过现有的磋商和争端解决机制解决夜航限制问题方面遇到的困难或争端；
- e) 会议普遍同意，各国在规划航空基础设施发展时应该适当考虑长期的能力需要；和
- f) 随着市场自由化的发展，会出现诸如公务航空的待遇等各国和航空利害攸关方普遍关心的其他正在出现的问题。国际民航组织应该在监测发展情况方面发挥作用，并根据需要拟定相关的指导。

### 2.1.12 建议

#### 建议 2.1/3 — 其市场准入问题

##### 会议建议：

- a) 在处理同起降时刻分配和夜航限制相关的问题时，各国应适当考虑其他国家的需要和关切，并本着同情、透明度、相互理解和合作精神进行磋商，尽一切努力解决关心的问题；
- b) 关于飞行限制，各国在关于机场航空器噪声管理的管制行动中，应该尊重并遵守国际民航组织的平衡做法原则；
- c) 各国在规划和发展航空基础设施时，应该适当考虑航空运输的长期能力需要；
- d) 国际民航组织应继续监测局势和各国处理起降时刻分配和飞行限制问题的做法，提高对于有关国际民航组织政策指导的认识，并鼓励各国和有关各方使用这一政策指导；和
- e) 国际民航组织应继续为各国拟定关于航空运输的经济管理的政策指导，并根据需要对正在出现的具有全球重要性的问题拟定指导，包括公务航空。

-----