



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

2.5： 保障措施

航空运输自由化的保障措施

（由秘书处提交）

执行摘要

本工作文件审查了航空运输自由化过程中所需要的保障措施，涵盖四个具体方面：所有国家持续有效地参与国际航空运输、服务保障和国家援助或补贴、必需的航空服务，以及单方面行动的问题。文件还介绍了有关的国际民航组织政策指南。关于确保公平竞争的保障措施问题在议程项目 2.4 下的 ATConf/6-WP/4 号文件中予以单独论述。

行动：请会议：

- a) 审查本工作文件提供的信息和评估；
- b) 核准第 6 段所载的结论；和
- c) 通过第 7 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. 引言

1.1 自从航空运输自由化开始以来，各国考虑了各种保障措施，以处理由于发展阶段、航空承运人的竞争力和地理条件的差异所带来的关切。

1.2 造成关切的原因各异，但是属于以下几类：

- a) 有自己的航空承运人的愿望（参与权）；
- b) 保障来自、前往其领土的服务的愿望（包括国家援助、补贴）；
- c) 提供必需的航空服务的愿望；
- d) 实现公平的竞争市场的愿望；和
- e) 对另一国施行单方面的监管条例的关切。

1.3 本文件讨论了为应对上述各项挑战所需要的保障措施，但关于公平竞争的保障措施除外，这在议程项目 2.4 下的 ATConf/6-WP/4 号文件中予以单独论述。

2. 持续有效的参与

2.1 参与国际航空运输根植于《芝加哥公约》中。《国际民用航空公约》(Doc 7300 号文件)第四十四条规定，国际民航组织的目的之一是“保证各缔约国的权利充分受到尊重，每一缔约国均有经营国际空运企业的公平的机会”。上两届航空运输会议（1994 年的 ATConf/4 和 2003 年的 ATConf/5）也同意“各国有许多不同的管理目标和政策，但都有一个根本目的，即通过可靠、持续的参与加入国际航空运输系统”，并且发展中国家的利益和需要应当得到特别考虑。第五次航空运输会议的有关结论载于第六次航空运输会议的网站，网址为 www.icao.int/meetings/atconf6。

2.2 过去十年中，自由化的持续趋势造就了一个环境，使各国有更多的机会参与国际航空运输，如允许更多的本国航空公司经营航班、使用外国航空公司的航班、或与外国的或同一社区的航空公司建立合资业务。虽然也有本国航空承运人消失的例子，但其它航空公司往往会填补缺口。各国已经适应了自由化的概念，虽然参与权不再是一项重大关切，但国际民航组织有关保障措施的指南仍然有效。

3. 服务保障

3.1 各国可能需要保障措施，以确保来自、前往其领土的航空服务的连续性。此种愿望对于面临社会或经济危机的国家、没有本国航空承运人来开通服务的国家、或外国航空承运人退出服务的国家而言尤为强烈。各国采取各种措施来应对这些关切，其中包括提供国家援助、补贴、对本国航空承运人提供帮助（特别是对于属于公共服务性质的航空服务），以及与有关航空运营人或各方签订服务保障安排。在某些情况下，这种支持是必需的，尤其对发展中国家，对岛国和内陆国家更是如此。

3.2 随着自由化的广泛推行，以及市场竞争的日趋激烈，各国对可能丧失前往、来自其领土的航空服务的担忧已大幅减弱。然而，对国家援助、补贴影响到公平竞争的担忧依然存在，因为许多国家继续对航空承运人提供此类支持或帮助。

3.3 国际民航组织通过制定有关政策指南，包括旨在帮助发展中国家的优惠措施，处理了服务保障的问题。国际民航组织关于国家援助、补贴的指南的主要精神是，国家援助在某些情况下“就重组航空承运人的结构和保证提供航班而言，可以产生经济和/或社会的效益。但各国也应该采取透明和有效的措施，并配之以明确的标准和方法，保证援助/补贴不会对市场竞争产生不利的影响”（第五次航空运输会议的结论）。此项政策指南继续是相关的，但是，国际民航组织需要监测发展情况，使其政策指南跟随变革的潮流与时俱进。

4. 必需的航空服务

4.1 在航空运输服务的监管中，各国常常采取特别措施，确保领土内边远社区得到适当的航空服务，以鼓励发展。具有公共服务性质的此类服务得到各国各种形式的支持。尽管必需的服务计划主要在国境内的环境下采用，但类似计划也可延伸到国际层面，例如，为促进地区性的经济或旅游发展。国际民航组织在与世界旅游组织（UNWTO）的合作下，对此种可能性进行了探索，于 2007 年展开了“关于必需的服务和旅游开发航线计划的研究”（ESTD），研究内容可通过以下网址查阅：http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_EssentialRouteScheme.aspx。

4.2 虽然对于各国在国际一级实际应用 ESTD 计划的案例缺乏数据，但是国际民航组织值得继续提供指南，以便提高各国意识，并鼓励使用指南。在此方面，国际民航组织应监测发展情况，并随着经验的获得，与各国分享信息。

5. 避免单方面行动

5.1 存在的广泛关切是，单个国家和/或国家集团采取单方面措施，侵害到其它国家的利益或航空运输服务。这种单方面行动在各个领域都存在，包括安全、保安和经济监管，尤其是在适用国家竞争法和最近在环境领域方面。广泛的认识是，单方面措施可能产生冲突，因而影响到国际民用航空的发展。

5.2 作为负责民用航空的全球政府间机构，国际民航组织负责制定民用航空的技术监管标准，并调和国际航空运输的经济方面的监管政策和制度。针对单方面行动对国际航空运输的影响所表示的关切，国际民航组织制定了政策指南，包括各项决议呼吁各国避免采取此类行动，并制定了关于解决冲突或争议的机制的指南。国际民航组织的政策指南继续是相关的，国际民航组织必须确保该指南与时俱进，对正在出现的问题做出回应。

5.3 单方面行动不利于国际航空运输的健康有序发展。各国在其监管做法中，应充分注意到其他国家的利益，避免实施影响到其他国家航空承运人的国家、地区法律和条例。各国为了解决冲突、争议，应采用航空服务协定中规定的协商和争议解决机制，或通过包括国际民航组织在内的其它可用机制。

6. 结论

6.1 综上所述，可以得出以下结论：

- a) 在国际航空运输的自由化环境中，由于发展阶段、航空承运人的竞争力和地理位置的差异，一些国家仍然持续需要保障措施；和
- b) 国际民航组织拟定的关于有效参与国际航空运输、服务保障和国家援助、补贴、必需的航空服务和避免单方面行动的保障措施指南继续是相关的并且应保持更新，供各国根据需要加以使用。

7. 建议

7.1 提出以下建议，供会议审议：

- a) 在自由化的过程中，各国应充分注意航空界在国际民航组织各个论坛所商定的关于保障措施的原则，这些措施旨在确保所有国家持续有效地参与国际航空运输，并且充分注意到有必要特别考虑发展中国家的利益和需要；
- b) 国际民航组织应该鼓励各国在其监管做法中使用国际民航组织有关保障措施的指南，并与国际民航组织和其它各国分享其自由化的经验；和
- c) 国际民航组织应该继续监测保障措施方面的发展情况，随时更新有关的指南，并对变化做出回应。