



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

起降时刻分配

(由秘书处提交)

执行摘要

本文件通过对起降时刻分配的现状及其对国际航空运输的影响进行评估，审查了起降时刻分配问题。本文件还提供了关于各国监管做法和国际民航组织的相关工作和政策指导的信息。

行动：请会议：

- a) 审查本文件所载的信息和评估；
- b) 核可第5段所载的结论；和
- c) 通过第6段所载的建议。

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。

1. 引言

1.1 机场起降时刻是分配给航空器在机场着陆或起飞的具体时间段。当某一特定机场的起降时刻需求超出可提供的时刻时，该机场可以被认为是“容量受限”，此时需要实施“起降时刻分配”过程。容量受限情况可能仅出现在一天中的某个时间段或一周中的某几天，甚至出现在特定季节。

1.2 起降时刻分配问题与具体国家的具体机场情况紧密相关，但是这些当地情况的每一例都影响着市场准入和来自另一国家任一机场的国际航班的运营。随着空中交通的不断增长和中心辐射型运营的持续增加，起降时刻分配问题在世界上一些当前需求远远超过初始起降时刻分配的地区变得越来越普遍。

2. 对现状的评估

2.1 由于空中交通的增长持续超出可用跑道、停机位和旅客处理能力所能接受的程度，越来越多

的机场正在出现机场起降时刻短缺的情况。不同地区的情况差别很大。根据国际航空运输协会 (IATA) 的统计, 被列为必须按照国际航协时刻表协调系统进行起降时刻分配的全协调机场或三类 (Level 3) 机场¹的容量受限的机场的总数持续增加: 2000 年为 136 个, 2010 年为 155 个, 截至 2012 年, 总数预计达到 159 个 (欧洲 104 个, 其中 92 个分布在 27 个欧盟成员国, 亚太 43 个, 其余 11 个分布在中东、北美和南非)。此外, 全球 121 个机场存在着一定程度的拥堵问题。如果交通量的增长速度继续高于对扩大容量进行投入的速度, 预计存在拥堵问题的这 121 个机场中的许多机场将成为全协调机场或三类机场。

2.2 此外, 交通模式也影响着起降时刻的可获得性。航空公司的中心辐射型运营做法产生了成组或成群的、从许多地点出发到达某一机场, 随后又很快离场飞往其他许多目的的航班。尽管这种做法有助于最大限度减少旅客在转机上花费的时间, 但会在一天内产生一系列高峰时段, 从而会减少这些枢纽机场起降时刻的可获得性。

2.3 因此, 起降时刻分配问题——按照定义, 它是一个需要有彼此兼容的 (如果不是统一的) 规则的全球性问题——预计会越来越普遍, 并将越来越多地为航空运输业的发展带来限制。

2.4 起降时刻不足从根本上影响着航空承运人行使航空运输协定 (ASAs) 授予各国的市场准入权利。例如, 在 2008 年的机场和空中航行服务经济会议 (CEANS) 上, 非洲国家通报说, 它们在保障非洲航空承运人在希望通航的非洲以外的一些机场获得起降时刻方面遇到越来越多的困难。非洲国家认为, 这些困难已经对非洲航空承运人进入非洲以外的国际航线并开展运营带来负面影响, 在解决起降时刻问题时, 相关航空公司所属国应该采用航空运输协定中体现的互惠和平等原则。

2.5 尽管扩建机场设施并在某些情况下增加现有设施的利用率, 从长期角度看能够提供一种解决方案或使情况得到明显改善, 针对起降时刻分配的短期监管解决方案通常很难达成, 即便达成, 有时也颇具争议。

3. 国际民航组织的工作和相关政策指导

3.1 国际民航组织已经从市场准入和基础设施开发这两个方面广泛研究了起降时刻分配问题。国际民航组织制定的政策指导包括: 一项关于《国际机场航班起降时刻分配所涉及的监管问题》(2001 年出版的第 283 号通告) 的研究、第五次世界范围航空运输会议关于该问题的结论 (Doc 9819 号文件, 第五次世界范围航空运输会议的报告) 以及双边航空运输协定示范条款。

3.2 国际民航组织政策指导的主旨是: “在市场准入自由化的过程中, 应该适当考虑到机场容量限制和长期基础设施需求”。此外, 它还强调“任何起降时刻分配系统都应该是公平的、非歧视的和透明的, 并应考虑到所有利害攸关方的利益, 同时还应是全球兼容的, 以最大限度地有效使用机场容量为目的, 并且简单、可行和在经济上可持续”。各国在解决起降时刻分配问题时, 应该考虑到《芝加哥公约》提供的法律框架、航空运输协定规定的义务、适用的国家和地区规则以及管理机场容量不足的现有自愿机制。

3.3 自第五次世界范围航空运输会议以来, 尽管许多机场都已经建设了新跑道, 扩大了机场的利

¹ 三类机场是对跑道和登机口的需求超过机场容量, 因此需要通过国际航协的时刻表协调系统为航空公司分配时刻的机场。

用率,但存在起降时刻限制问题的机场数量和这些限制的严重程度仍在日益增加。许多承运人无法获得他们所需的起降时刻,各国帮助这些承运人的努力也没有成功。这种情况在相关各方之间产生了一定程度的挫败感。在 2008 年举行的机场和空中航行服务经济会议 (CEANS) 上,非洲国家敦促国际民航组织采取进一步行动解决起降时刻分配问题。作为回应,国际民航组织理事会指示秘书处探索制定起降时刻分配的示范双边条款。

3.4 为此,秘书处与航空运输监管专家组 (ATRP) 协商,根据各国的做法和国际民航组织的指导,制定了示范双边条款的三个备选方案,载于附录 A。航空运输委员会于 2011 年 1 月对这些备选方案进行了审查,并核可了第 1 个备选方案,将其作为示范条款纳入国际民航组织双边航空服务协定范本 (TASA),发给各国供其选择使用。委员会还同意告知各国还有其他两个备选方案,各国拥有自主权决定是否使用任何拟议条款。秘书处还被要求继续监督进展情况和开展进一步工作,以提供可能被普遍接受的其他备选方案。值得注意的是,2012 年 1 月,非洲联盟国家和政府首脑会议在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行,核可了一项“非洲民用航空政策”。该政策除其他外,要求非洲国家在航空运输协定中使用国际民航组织起降时刻分配示范条款的备选方案 2。

3.5 最后,对于机场收费,国际民航组织已经制定了关于拥堵机场经济定价的详细指导,载于 Doc 9562 号文件《机场经济学手册》中。

4. 讨论

4.1 自第五次世界范围航空运输会议以来,机场容量限制问题和寻求解决起降时刻分配问题的适当方法,对各国政府、机场运营人和航空公司业一直是一项挑战。各国处理起降时刻问题的政策和做法也各不相同。多数国家一直在采用国际航协《全球起降时刻指南 (WSG)》中提出的国际航协系统,这些指南包括一系列由航空公司和起降时刻协调人商定的规则。一些国家已经采用了通常根据《国际航协全球起降时刻指南》中所载的原则自行制定的规章。例如,欧洲联盟 (EU) 和美国已经颁布了各自的起降时刻分配规章,并在过去几年对这些规章进行了一些修订或调整。在某些情况下,一些国家在其双边航空运输协定中涉及了起降时刻分配问题。还存在允许在高度拥堵的机场进行“起降时刻交易”的情况。近年来,这种对监管方法进行分化的情况已经招致了一些批评。

4.2 此外,已经指出,现行起降时刻分配程序缺乏可以阻止一些航空承运人采用降低起降时刻分配过程效率的做法的制裁机制,这些做法包括对起降时刻出价过高、延迟归还起降时刻和起降时刻利用不足等。这些缺陷需要得到解决。

4.3 很明显,机场容量和起降时刻不足对航空承运人行使市场准入权力的能力具有负面影响,但这是一个短期解决方案无法解决的实际障碍。由于这一问题的性质,很难规定全球性解决方案,因为各机场的容量短缺情况各不相同。但是,各国、航空承运人和机场运营人有必要在规划基础设施开发时适当考虑到容量要求和限制,从更广泛和更长期的角度解决该问题。为此,根据航空运输监管专家组的建议,秘书处对目前和未来机场容量限制进行了第二次调查,附录 B 提供了关于调查结果的信息。应该指出的是,调查结果并不足以做出结论,无法向会议提供任何有意义的信息。

4.4 对于在起降时刻分配上存在的困难或争端,各国可采用的最切实可行的方法是像国际民航组织指导意见所建议的那样,通过航空运输协定中所规定的协商和争端解决机制或通过其他可用论坛来解决这些争端。同时,各国有必要在航空业和国际民航组织的配合下,继续对现行起降时刻规则和程

序(例如“非用即失”、起降时刻交易、起降时刻购买/出售以及与《国际航协全球起降时刻指南》不一致的当地规则) 进行审查, 并考虑是否适宜做出变革, 不过同时要考虑有必要确保规则的全球兼容性。在这方面, 国际民航组织可在考虑到各国、行业和其他利害攸关方的利益的情况下, 继续在制定指导意见和/或探索解决这些问题的适当方式上发挥重要作用。

5. 结论

5.1 根据上述讨论, 可以得出下述结论:

- a) 起降时刻分配问题与当地具体情况紧密相关, 但影响市场准入和国际航班的运营。随着空中交通的不断增长, 中心辐射型运营的持续增加, 这些问题会继续存在, 并可能增加。由于国家与国家之间, 机场与机场之间的情况各不相同, 很难规定全球性解决方案。但是, 国际航空界有必要统一现行起降时刻分配规则和程序, 并探索各国和航空利害攸关方如何能够共同合作, 制定出更好的政策方法;
- b) 解决具体困难最可行的方法是相关各方在当地进行协商, 协商中要考虑到相关国际协定规定的义务、适用的国家和地区规则以及所有利害攸关方的利益;
- c) 国际民航组织已经广泛论及起降时刻问题, 并制定了相关的指导材料供各国使用, 这些指导现在依然很有意义; 和
- d) 根据调查结果, 尽管与行业进行了密切的合作, 由于缺乏可用的信息, 似乎很难提供有意义的、关于当前和未来机场容量限制的数据和预测。

6. 建议

6.1 提出下列建议供会议审议:

- a) 各国应该适当考虑到其他国家起对起降时刻分配问题的关切及其对国际航空运输的负面影响, 并尽全力解决这些问题。各国还应在规划和开发航空基础设施时适当考虑到容量需求;
- b) 国际民航组织应该继续对现状和各国处理起降时刻分配问题的做法进行监督, 加强各国对国际民航组织政策指导的了解, 并鼓励各国使用其政策指导;
- c) 国际民航组织应该在制定政策指导方面继续起到领导作用, 并与各国和航空利害攸关方密切合作, 探索在考虑到各国、行业和其他航空利害攸关方的利益的情况下解决市场准入和起降时刻分配问题的适当方式;
- d) 国际民航组织应该随时向各国通报任何重要的进展和国际民航组织在这方面的未来工作, 包括关于机场和空中交通管理容量需求和、或限制的信息。

附录 A

关于起降时刻分配的示范双边条款

1. 通过 2011 年 3 月 11 日的第 2011/14 号国际民航组织电子通告，向各国通告了以下三个备选方案：

2. 本示范条款 (备选方案 1) 得到航空运输委员会核可，将纳入国际民航组织双边航空运输协定范本 (TASA)，供各国选择使用。

条款案文	解释性说明
备选方案 1	
[第 X 条 起降时刻分配]	在将关于起降时刻分配的规定纳入协定中时，可将其作为一个独立条款或将其置于适当条款下 (例如，商业机会条款下)。
1. 缔约一方必须确保以公平、透明、有效和非歧视的方式适用对其领土内机场适用的管理起降时刻的程序、指导方针和规章。	本条款规定了缔约双方在处理与起降时刻相关的事项时应适用的一般原则。

3. 以下是国际民航组织秘书处拟定的另外两个双边条款备选方案 (备选方案 2 和 3)，各国如果愿意，可以使用。

条款案文	解释性说明
备选方案 2	
1. 缔约一方必须在不违反适用的国家和国际规则和规章的情况下，按照机会公平和平等、互惠、非歧视和透明的原则，为缔约另一方指定空运企业的协议航班的运营提供便利，包括给予必要的着陆和起飞时刻。	第 1 款承认缔约双方有义务为行使协定所赋予的权利提供便利，并承认所应遵循的一般原则。同时，该款还明确地规定，起降时刻的分配和给予应以不违反适用的国家法律和规章为条件。“国际”一词用于涵盖可适用地区或国际规则或指导方针的情况，例如欧盟的规则和国际航协的指导方针。
2. 缔约双方必须尽力根据第 X 条 (协商) 的规定或根据第 Y 条 (争端的解决) 的争端解决规定，通过协商和谈判，解决在起降时刻问题上产生的影响协议航班运营的任何争端。	
备选方案 3	
1. 在分配和给予其领土内各机场的起降时刻时，缔约一方将根据有效的或以其他方式允许实施的当地起降时刻分配规则、程序或做法，确保缔约另一方的	第 1 款强调了应在起降时刻管理中适用的机会公平和平等及非歧视性待遇的原则，同时承认国内、地区或国际规则和程序同

<p>空运企业：</p> <p>(i) 享有获得协议航班运营起降时刻的公平和平等的机会；和</p> <p>(ii) 享有不低于运营往返于同一机场的类似航班的任何其他国内或国际空运企业的待遇。</p> <p>本款的规定以不违反适用于其机场起降时刻的分配和给予的国家和国际法律和规章为条件。</p> <p>2. 如在起降时刻分配的问题上产生任何影响行使根据本协定所授予的权利的争端，缔约双方必须努力根据第 X 条 (协商) 的规定或根据第 Y 条 (争端的解决) 的争端解决规定，通过协商和谈判解决争端。</p>	<p>样适用。</p> <p>第 2 款引导缔约双方利用协商和争端解决机制来解决任何争端。</p>
--	---

附录 B

当前和未来的机场容量限制

1. 自第五次世界范围航空运输会议以来，机场容量受到限制的情况一直存在。第六次世界范围航空运输会议除其他外将涉及与起降时刻分配相关的问题。为了给该次会议做好准备，航空运输监管专家组在第十一次会议 (ATRP/11) 上建议国际民航组织秘书处提供关于当前和未来机场和空中交通管理容量限制的信息，以便各国可以考虑到目前的容量限制情况和长远的预测情况。

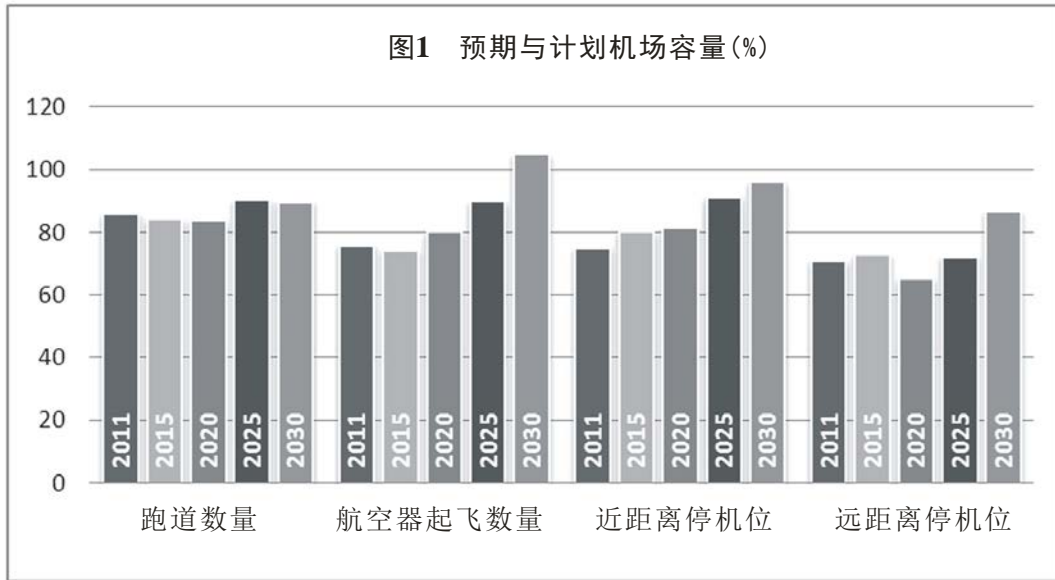
2. 在国际机场理事会 (ACI) 的合作下，2010 年 2 月向排名前 170 位的国际机场理事会的成员机场发放了关于该问题的第二次问卷。由于只有少数机场对该次调查做出了响应，所以在 2012 年 10 月初又设计了新的问卷 (问卷载于本附录结尾处)，并发给了排名前 500 位的国际机场协会机场。但是，尽管有国际机场理事会的积极参与，只有 135 个机场对问卷做出回复，其中只有 45 个机场提供了相关的调查数据。关于调查覆盖情况的详细信息见表 1。

表 1 机场容量限制调查覆盖情况

地区	进行报告的机场数量	航空器离港占比 ⁽¹⁾
非洲	7	3%
亚太	5	7%
欧洲	11	5%
中东	2	8%
北美和加勒比	20	35%
南美	1	0%
全球	45	16%

⁽¹⁾ 仅定期航班

3. 根据从回复中所收到的数据可以看出，全面描述全球机场容量限制情况是一项艰巨的任务。尽管如此，还是可以从调查中总结出一种有趣的趋势：尽管增加了一些新的容量，但从 2015 年往后，从航空器起飞和近距离停机位的方面看，机场容量限制仍会增加。这种趋势明确要求各国在规划和发展航空基础设施时充分考虑到机场容量情况，包括限制和未来需求。图 1 显示了这种趋势，该图强调了规划与预期机场容量之间不断变化的关系。



— 完 —