



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

2.3： 对消费者的保护

加强航空运输连通性和简化手续

（由秘书处提交）

执行摘要

本工作文件侧重讨论了连通性对简化手续和减少旅客旅行时间的重要性，并说明了可以改进航空运输连通性的途径。

行动：请会议：

- a) 审查本文件所载的信息、评估和讨论；
- b) 核准第 5 段提出的结论；和
- c) 通过第 6 段的各项建议。

参考文件：

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

1. 引言

1.1 民用航空界有四大集团，即：成员国、航空器运营人、机场运营人、及航空运输用户等，尽管这些集团的利益有重叠之处，但其优先各有不同。各国的主要利益是完全遵守保安和简化手续的法律和规章；还有，经济和财务措施是各国的关切。航空器运营人的关键利益是通过尽量减少管理程序和运行拖延的费用，从而提高生产力。机场运营人感兴趣的是减少旅客航站的拥塞，而航空运输用户则希望得到高质量的服务，包括在机场、转机或抵达时通行无阻，尽可能没有延误和困难。国际民航组织的挑战是如何以协调的方式处理所有集团的利益，同时努力实现提供更高效、有序和吸引人的运输产品此一目标。

1.2 这四大集团的共同利益在于提高航空运输连通性：对国家而言，这意味着满足公众利益，尤其是通过开发旅游业而实现。对机场和航空器运营人来说，提高连通性会带来更多商业机会，而对航空运输用户来说，这使得旅行变得轻松简便并节省时间。

2. 连通性的背景

2.1 航空运输“连通性”没有单一定义。不过，连通性是一个网络的特性，可以将其作为网络集中程度的指标而加以定义。因此，连通性指的是一个网络通过最低数量的连接又不增加旅费，把一个旅客从一点运送到另一点的能力，同时从商业角度来说，侧重于尽量减少连接时间并提供最大化的便利，最终可为航空运输用户带来好处。

2.2 关于航空运输连通性的这项广泛定义显示了连通性有若干促能因素，包括航空运输服务的可获性、航空公司的做法，以及保安和简化手续程序等。

2.3 业界已制定不同指数，就连通性和自由化进行对比。世界银行（WB）开展了另类的连通性研究，把连通性与自由化和国内生产总值（GDP）增长相互对比。根据联合国世界旅游组织（UNWTO）和世界旅行和旅游理事会（WTTC）数据显示，至 2015 年止，20 国集团经济体的简化签证简化手续程序可增加 1 亿 200 万次的国际抵达，创造 2060 亿美元的旅游收入，同时为 20 国集团经济体创造多至 510 万个工作。

3. 国际民航组织的工作

3.1 国际民航组织与提高航空运输连通性有关的指导材料绝大部分与简化手续程序有关。

3.2 芝加哥公约第二十二條（简化手续）规定：“各缔约国同意采取一切可行的措施，通过发布特别规章或其他方法，以便利和加速航空器在各缔约国领土间的航行，特别是在执行关于移民、检疫、海关和放行等法律时，防止对航空器、机组、旅客和货物造成不必要的延误。”芝加哥公约附件 9 则向各国提供指导，确保 1) 把完成对人员和航空器的边防检查和对物品的放行/通关所需的时间保持在最低限度；和 2) 把由于履行行政和管制要求而造成的任何不便保持在最低限度。

3.3 国际民航组织还制定了标准、技术规范和进程，并建立了安全的基础设施以便在核发、核查及鉴定电子护照方面建立信心。就此，公钥簿（PKD）参与国核发的电子护照是用国际民航组织公钥簿中的公钥进行鉴定和认证的。之后该证件即可被视为由适当主管当局核发因此有效并得到接受，从而提高旅客连通性。

4. 讨论

4.1 对以下所列的因素加以改善可提高航空运输连通性。

4.2 航空运输服务的可获性 —— 过去几年来，自由化的速度受到全球经济萧条的影响，因此反而造成许多国家转向贸易保护主义。尽管自由化实际上可刺激经济复苏，但航空运输还是未能逃脱这项

挫折。截至今日，绝大多数的安排都是在这类双边航空服务协定下缔结的，主要重点是消除航空服务协定中的关于国家航空承运人所有权和控制权的规定，并同意以一个或多个参与国的主要营业场所为依据而接受关于所有权和控制权的规定。因此关键挑战是制约了航空服务用户可获得的服务的双边限制。据业界表示，航空公司自由化可进一步提高需求，并确保可提高连通性的服务得以长期持续。这为航空公司提供了必要的商业自由，以便适当调整运力，满足航空旅行需求的变化。例如，在波兰和联合王国（UK）自 2003 年以来的航空服务增长，为波兰带来了 27% 的国内生产总值（GDP）增长，而在服务业已良好的联合王国，增加幅度则是明显较小的 0.5%。这些改变预计将长期带动波兰的国内生产总值增长，年增 6 亿 3 千 4 百万美元。联合王国也将从中受益，其国内生产总值每年预计可增加 4 千 500 万美元。

4.3 航空公司的做法 —— 网络承运人通常为主要国内和国际城市提供定期航班，同时也为较小的城市服务；承运人通常都把大部分的运行集中在数量有限的枢纽城市，通过枢纽对网络的其他目的地提供一站式或连接服务。对枢纽的高效使用使得航空公司得以提供更高的连通性。这种“辐射”模式系统提高了运输的效率，大幅简化了航路网络。许多航空公司以代码共享、伙伴航班、或小型的通勤航空公司等来配合“辐射”模式。还应指出，航空公司的机票订价方式也会影响连通性，尤其是过境以飞行阶段区分的情况；如果一次旅行是依飞行阶段而不是根据始发地到目的地卖票的话（即两张票而不是一张票），过境的时间就会大幅增加，因此丧失连通性。

4.4 旅客资料和数据 —— 各国政府和业界都要求旅客在旅途开始前以及旅途期间不同阶段提供旅客资料。各国政府收集和使用这些资料以便行使如边防控制、海关、航空保安、犯罪和国家保安等职能。业界为了商业和运行目的收集和使用旅客资料，以便为旅客提供尽可能最好的服务，使旅途快速轻松。预计在 2030 年之前，全世界的定期旅客业务量将不止翻一番，从 2012 年的 29 亿增加到每年旅客人次 60 亿以上；因此，有必要评价目前对旅客资料的使用方式如何能帮助更好地管理日益增加的旅客流量，提高保安并加速合法的旅行。

4.5 简化手续程序 —— 各国的旅游部长于 2012 年 11 月 4 日至 8 日在伦敦参加了联合国世界旅游组织世界旅行市场（WTM）第六次部长峰会。与会者的结论是，制约航空连通性的复杂过境签证进程和政策继续是旅行和旅游增长的主要障碍。各国部长和各大旅行社及航空公司的代表进一步呼吁加强政府间的合作并得到政府最高层的支持，以便打破这种障碍。许多国家在过境签证进程方面的挑战仍然是旅游业发展的主要障碍。由于 50% 以上的游客也是航空旅客，旅游业的障碍同时也阻碍了航空运输的发展。

4.6 连通性措施的成本效益分析 —— 为了协助各国促进和实施可能加强连通性的措施，包括简化手续措施等，由秘书处进行此种措施的成本效益分析是有好处的。这种分析将把实施这些措施的经济成本与可能从中带来的经济效益加以对照比较。经济效益将包括明显的要素，如提高连通性对国内生产总值（GDP）的影响以及直接或间接产生的就业机会（包括诱导和催化效应）。

5. 结论

5.1 鉴于上述讨论情况，可得出以下结论：

- a) 就连通性而言，旅客经验的质量是至关重要的，因为这可能会提高对航空运输服务的需求；
- b) 为了早期查明对航空运输连通性的重大障碍，国际民航组织应从连通性的角度监测业界和监管发展。这项活动旨在向各国提供全面和整体的视野，以便了解可能对连通性造成障碍以及促成航空运输经济发展的因素；和
- c) 有必要查明加强航空运输连通性各项措施的成本和效益。可以由国际民航组织秘书处开展这项工作，以便帮助各国评估包括简化手续等措施的有效性。

6. 建议

6.1 提出下列建议供会议审议：

- a) 各国应加强采取和实施旨在提高航空运输连通性的措施；
- b) 各国应合作查明航空运输连通性的主要障碍；和
- c) 国际民航组织应就旨在加强连通性的措施，包括简化手续等，进行成本效益分析。