



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  
议程项目 2.2： 航空承运人的所有权和控制权

国际航空运输自由化的多边协议：  
未来对航空运输进行经济监管的基础

（由新西兰提交）

执行摘要

本文件提出，自 20 世纪 40 年代以来发展的交换航权的框架不再适用于 21 世纪的目的。该文件主张，由国际民航组织作为优先事项，就制定新的多边解决办法开始工作，以便处理市场准入问题，并为财务风险较高的国际航空公司业界提供更加开放的进入全球资本市场的方式，并注意到关于这一点需要达成广泛的协商一致，才能切实有效地付诸实施。文件提出了国际航空运输自由化的多边协议（MALIAT），为那些希望使用多边文书来开放其航空运输关系的想法一致的成员提供一种现代、灵活和过渡性的替代方法，无论涉及客货两运还是全货运航班。

行动：请会议同意第 5 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](http://www.icao.int/meetings/atconf6)。

## 1. 引言

1.1 鉴于国际航空运输为当今世界的经济和社会成就发挥了至关重要的作用，因此 21 世纪的国际航空运输经济监管继续受制于 20 世纪上半叶殖民帝国时代告终时建立的限制框架，未免过于落伍，当时大型客机技术仍处于萌芽阶段，国际旅游仅是上层富人享用的专利。很难向运输用户解释，为何一个如此国际性的行业继续受到此种限制重重且支离破碎的经济监管框架的规范。没有其他任何国际行业，包括海运业在内，受到此种限制的束缚。

1.2 新西兰欢迎秘书处问卷调查的结果（在 ATConf/6-WPs 12、13 和 24 号文件中予以报告），并且同意时机已到，应该用国际民航组织作为论坛来考虑取代国际航空运输经济监管的现行框架。但正如国际社会最近在世界贸易组织的国际贸易谈判当中看到，达成一项涉及许多成员、涵盖各种问题和利益的国际协商一致，尤其具有挑战性。

1.3 新西兰的经验就是，一组想法相同的国家，以得到广泛接受的双边航空运输协定模式作为起点，可以制定针对双边系统的一种多边替代方法。国际航空运输自由化的多边协议（MALIAT）（参见 <http://www.maliat.govt.nz/>）即是这一努力的成果，在起草该协议时，刻意确保成员资格不局限于某一特定地区。

1.4 对其当事国而言，多边协议提供了一种相对简单的方法，建立一种不需要谈判的开放关系。

## 2. 背景

2.1 虽然 1944 年芝加哥会议取得重大进展，奠定了我们今日受益的安全可靠的民航系统的基础，但它未能达成得到广泛接受的航权交换协议。尤其引起争议的是第五航权（和第六航权）问题，即第三国航空公司是否以及在何种程度上应该获得市场准入。

2.2 其结果就是建立了一种包含几千份双边航空运输协定的系统。这是一种资源密集型的进程，虽然协定和有关理解通常都遵循一种标准的模式，但措辞的标准程度则差强人意。

2.3 虽然近年来在航空运输安排自由化方面出现了令人鼓舞的趋势，但是双边框架之外的任何此类安排通常都是在纯粹地区性范围内达成的。

2.4 自从 20 世纪 40 年代以来，这一趋势出现了一个显著意外。为了推动开放天空的航空运输安排，2000 年 10 月 31 日至 11 月 2 日在夏威夷科纳谈判了国际航空运输多边协议，并于 2001 年 5 月 1 日在美国华盛顿市由文莱达鲁萨兰国、智利、新西兰、新加坡和美国予以签署。该协议于 2001 年 12 月 21 日开始生效。这一协议开放供任何属于多边航空保安公约当事方的国家加入。随后库克群岛、萨摩亚和汤加都加入了这一协议。

2.5 与此同时，还谈判了一项协议议定书，并由文莱达鲁萨兰国、新西兰和新加坡予以签署。议定书规定要求当事方交换第七航权客运和国内载运权。

2.6 多边协议的关键特征包括：开放航线时刻表、包括第七航权货运在内的开放业务权、开放运力、着重于有效控制和主要营业地但采取防范措施防止方便旗承运人的航空公司投资规定、多家航空公司指定、第三国代码共享，以及最低报价系统。

2.7 在 2014 年 4 月 19 日的谈判中，同意对多边协议进行修订，纳入一项新的条款，允许在仅限货物的基础上加入该协议。这一修订于 2005 年 10 月 27 日开始生效。蒙古在此基础上加入了该协议。

2.8 此类协议不应被视为威胁，而应看作是开放的机会。自从多边协议以及新西兰和伙伴国家缔结的其他双边“开放天空”协定生效以来，新西兰国际航空公司业界面临着各种竞争压力，仍继续开展创新和成长壮大。

### 3. 讨论

3.1 新西兰感到关切的是，包含数千份双边安排的现行系统是一种效率低下的交换航权的方式，造成航空公司规划的不确定性，而且各项要求也缺乏标准化。该系统一度造成业界充斥方便旗承运人，而对于加强财务效绩甚糟的国际航空公司业界的可持续性也乏善可陈。这一系统还支持了保护主义和效率低下，使运输用户蒙受损害。

3.2 虽然存在着全球自由化趋势，但在考虑一种或多种新的全球文书应采用的形式时，我们认为有两项关键要求。第一，为了形成更大程度的竞争，并且取消航线和票价限制，应该放弃对第三/第四航权与第五/第六航权业务量进行人为区分。这应该伴以取消运力限制，允许提高客运和货运业务量的竞争。第二，应该消除以外国所有权和控制权为由拒绝给予某一航空公司运行授权的威胁，以使财务风险较高的航空公司业界能够开放进入全球资本市场，获得技能高超的管理。多边协议已经满足了这两项要求。此外，该协议还更进一步，为承诺全面交换第七和第八航权提供了灵活性。

3.3 我们意识到，某些非多边协议成员方将会对该协议没有照顾到其所关注而表示关切。例如，一些潜在的成员可能希望纳入关于机场起降时刻分配和/或国家对航空公司业援助的规定（以及相关竞争考虑）。我们也承认，对于某些人而言，多边协议的一项薄弱之处就在于那些打算加入协议的国家不能排除与任何现有当事方建立一种开放的航空运输关系。我们认识到，在考虑起草一项或多项新的国际民航组织多边文书时，应该考虑此类问题，以使文书得到更广泛的接受。

### 4. 结论

4.1 全球航空公司、机场、旅游业和后勤业界的许多方面，通过诸如国际航协“自由议程”等举措，并且在包括国际机场理事会和世界旅游组织在内的机构内，不断发出变革的呼吁，呼吁解除航空公司业界的经济监管束缚。

4.2 许多双边航空运输协定已经规定，在达成适当的多边协议时用其取代有关双边协定。新西兰同意，时机已经成熟，国际民航组织应该重新注重于拟定一种现代的多边解决办法来交换航权。但是我们感到关切的是，寻求就本次会议所讨论的全面问题达成协商一致，将是一项艰巨而漫长的进程。

4.3 一项首当其冲的优先事项应该用国际民航组织关于“主要营业地和有效监管控制”的范本案文的标准来代替基于航空公司“实质所有权和有效控制”的指定标准。鉴于国际航空公司为多国服务的网络性质，需要在国际民航组织各成员国广泛协商一致的基础上做到这一点。

4.4 与此同时，多边协议为那些希望在标准化基础上建立更为开放的航空运输关系的想法一致的成员提供了现代和灵活的解决办法。

## 5. 建议

### 5.1 请会议：

- a) 敦促国际民航组织航空运输监管专家组作为优先事项开展工作，拟定一种符合 21 世纪目标的新框架，以在多边基础上处理市场准入和航空承运人所有权和控制权等问题；和
- b) 请各国与此同时考虑加入国际航空运输自由化的多边协议（MALIAT），将其作为一种高效率和有效的标准化方式，在开放基础上交换航权，同时也提供仅仅加入全货运服务的选项。

—完—