



大会 — 第 39 届会议
经济委员会

议程项目 39：国际航空运输的经济管理 — 政策

卡塔尔民用航空管理局关于国际民航组织在航空运输监管领域若干政策的建议

（由卡塔尔提交）

执行摘要

鉴于国际民航组织航空运输监管专家组（ATRP）目前正在就制定市场准入自由化和航空承运人所有权和控制权自由化的国际协定这一问题开展工作，卡塔尔民用航空管理局（“卡塔尔民航管理局”）就正在航空运输监管专家组层面进行讨论的若干关键条款形成了一些观点。我们的观点还涉及国际民航组织在航空运输领域的某些一般政策。

卡塔尔民航管理局的观点主要基于：

- a) 国际民航组织第38届大会的相关决议；
- b) 2013年第六届世界航空运输会议的成果，和
- c) 国际民航组织内关于诸如公平竞争这类重大问题现有的机制和指导原则。

借此机会，卡塔尔民航管理局还建议向被视为“活文件”的国际民航组织有关消费者保护的核心原则增加两项核心原则。

行动：请大会要求国际民航组织通过航空运输监管专家组和理事会采纳以下本工作文件中所述的有关不同题目的建议。

	本工作文件涉及战略目标D — 航空运输的经济发展
财务影响：	不适用
参考文件：	不适用

1. 引言

1.1 在国际民航组织大会第 38 届会议上，除其他要求外，大会要求理事会“制定和通过一项关于国际航空运输自由化的长期愿景，包括审议各国可用来对市场准入实行自由化的国际协定……”，“制定一项旨在促进航空货运业务进一步自由化的特别国际协定”，“开展工作制定一项国际协定，以便对航空承运人的所有权和控制权实行自由化”。

1.2 国际民航组织航空运输监管专家组一直在着手落实大会第 38 届会议的决议，尤其是拟定前述的国际协定。在召开了若干会议并视需要建立了工作组以便开展具体工作后，航空运输监管专家组成员就行政和技术性条款达成了初步一致。

1.3 然而，在诸如市场准入、保障条款、协定的性质等关键问题上，讨论尚没有结果。据卡塔尔民航管理局所知，2016 年和 2017 年期间将持续开展这些讨论，然后再提交给航空运输委员会和理事会审议。之后，将就协定草案征询成员国的意见，最后形成正式文本。

2. 讨论

2.1 自由化多边协议的性质

2.1.1 据卡塔尔民航管理局所知，航空运输监管专家组正在就多边自由化协议的性质考虑两个选项：或是制定一个全面协定，以之取代当前各国之间的双边协议（一些国家最终会加入这个多边协定）；或是针对现有的一系列多边协议制定一个补充协定，据此对多边协议中包含的一些条款做出修订。

2.1.2 尽管两个选项都可能达成这项工作所期待的目标，但对成员国来说，制定一项双边协议的补充协定比制定一项全面协定更有吸引力。补充协定将保证国家双边之间已达成的自由航权。与目前正在国际民航组织制定的多边协议相比，此类补充体制可能会提供更大的自由空间。

2.2 市场准入水平

2.2.1 在航空运输监管专家组的会议上，围绕需要在多边航空自由化协定中纳入何种水平的市场准入和商业权利这一问题发生了很多讨论。多边协定的目的应纳入第三和第四航权，但不会因第三和第四航权导致的其他客运业务航权（被称为第六航权）以及对全货运业务直至第七航权造成限制，而且，在其实际应用中应可以扩充。在相关各方之间，有关客运业务的更多航权（包括第五航权）应保留作为一个选项。

2.3 航空公司的所有权和控制权

2.3.1 航空运输监管专家组正在考虑将市场准入和航空承运人所有权和控制权合并起来的备选方案。在航空承运人所有权和控制权方面，航空运输监管专家组正在考虑这一备选方案，即以“主要营业地点”和“有效监管控制权”作为条件，替代根据国籍指定航空公司的做法。

2.3.2 我们认为，在这两种自由化协定之间须划出明显的界限，这是因为，在很多国家仍倾向于根据国籍指定航空公司的情况下，航空公司的所有权和控制权这一问题面临着更多的争议。

2.4 促进公平竞争的保障措施

2.4.1 就是否将公平竞争的保障措施纳入多边自由化协定这一问题，航空运输监管专家组成员分为两派不同意见。

2.4.2 一派成员执意纳入与公平竞争有关的具体的保障措施，其中包括界定透明度、公平和平等机遇、商业自由、非歧视这类用语，同时界定与旅客权利、环境、安全、安保等有关非违规用语。另一派成员认为，在一项国际协定中，只要提及国际民航组织关于竞争问题的现有机制和指导原则就足以说明问题了。

2.4.3 我们认为，激烈的全球竞争、新的航空公司业务模式的涌现、拥有全球网络的独立航空公司的增长，以及竞争性的航空枢纽的出现，促使一些国家在各种场合，无论是双边论坛，还是国际民航组织旗下的论坛，不遗余力地要求实施公平竞争保障措施。

2.4.4 第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）和国际民航组织大会第38届会议已经审议了有关保障措施的议程。然而，由于各国航空运输部门的发展历程存在着显著的差异（例如，市场成熟度和来自不同市场的航空公司的发展程度，以及不同国家的社会和经济标准），导致会议上提出的提案未能形成国际民航组织的政策或建议。还应指出，国际民航组织已向各国提供了足够的有关竞争问题的指南，用以指导双边航空关系。

2.4.5 鉴于上述情况，保障措施不应被拿来作为举行磋商的前提条件，亦不应在不与对方商讨的情况下就强加于对方。应给予各方充分的机会开展双边层面的讨论。所以，我们建议，在双边会谈期间，关于保障措施的讨论宜考虑以下因素：

- a) 虑及各国航空运输部门的历史发展阶段（例如，在考察国家之间航空公司的不同发展水平时，宜采取这种态度：来自发展中国家和非成熟市场的航空公司应能享有一段类似于成熟市场和发达国家早已经历过的发展阶段）；
- b) 需在开放市场的观念下开展有关公平竞争的讨论（如，仅在市场准入的范围内讨论公平竞争措施）；
- c) 相关两国之间授予航权应保持对等；
- d) 虑及起降时刻的可用性和机场基础设施的能力，从而可以无歧视地运行至那些机场；和
- e) 有关公平竞争的讨论应以扩大消费者的选择范围和提高航空服务质量为目的。

2.5 国际民航组织有关消费者保护的原则

2.5.1 由于卡塔尔民航管理局目前正在与利害关系方磋商有关在卡塔尔国制定和通过一项关于旅客权利的规定，我们发现，必须强调的一点是，各国需特别注意避免因规定的要求而给旅客带来可能的不便。

2.5.2 我们赞赏国际民航组织针对消费者保护制定的核心原则，这些原则成为我们在卡塔尔国制定国内规定的指南。然而，由于这些原则被视为“活文件”，我们认为，此时正是将额外原则纳入其中的良机。事实可能证明，这些原则对所有国际民航组织成员国也将是有益的。例如，承运人不应被迫遵从多个消费者保护制度，使其必须为同一项索赔和/或不可抗力同时遵守多个制度的要求。这种情况增加了承运人面临的法律不确定性，从而加重了尊规负担。

2.5.3 我们还建议，国际民航组织宜重申并再次确认这项原则的重要性，即在通过规定前，须留出足够的时间与各利害关系方进行磋商。至于详细规定航空公司之外其他利害关系方（包括空管中心和机场运营人）的职责，其重要性亦不容忽视。

3. 结论

3.1 诚请大会要求国际民航组织通过航空运输监管专家组和理事会采纳上述建议，所涉及的主题归纳如下：

- a) 关于市场准入自由化的协定应是补充性的协定而非全面协定；
- b) 在航空运输监管专家组的会议上，围绕需要在多边航空自由化协定中纳入何种水平的市场准入和商业权利这一问题发生了很多讨论。多边协定的目的应纳入第三和第四航权，但不会对第三和第四航权导致的其他客运业务航权（被称为第六航权）以及对全货运业务直至第七航权造成限制，而且，在其实际应用中应可以扩充。在相关各方之间，有关客运业务的更多航权（包括第五航权）应保留作为一个选项；
- c) 市场准入自由化协定和航空公司对航空承运人的所有权和控制权自由化协定宜完全分开；
- d) 不应将保障措施单方面强加于人，或以此作为举行磋商的前提条件。各方应有机会讨论适宜的保障措施水平，同时顾及上述第2.4项所述的五项拟议的原则；和
- e) 在核准国际民航组织关于消费者保护的核心原则时，承运人不应为同一项索赔和/或不可抗力同时在多个法律制度下承担责任，因为它增加了尊规负担。