



大会 — 第 40 届会议

经济委员会

议程项目 32：国际航空运输的经济管理 — 政策

关于拟定市场准入、航空货运和航空承运人所有权和
控制权的自由化国际协定的进展报告

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本工作文件将报告在以下方面取得的进展：对各国可据以对市场准入实行自由化的国际协定进行审查；拟定一项对航空承运人所有权和控制权实行自由化的国际协定；以及拟定一项具体的可推动航空货运服务进一步自由化的国际协定。考虑到航空运输监管专家组(ATRP)取得的工作成果，提交本组织的工作方案，以推进国际航空运输自由化。为推进自由化，除其他外，需加强了解自由化的益处和开放市场准入所面临的障碍；通过现有的工具增强与各国和业界之间的对话和信息交流；推广本组织已制定的多边航空法律条约；继续制定《外商投资国内航空公司公约》草案。

行动：请大会：

- a) 审查第 2 段所述的国际民航组织完成的工作；
- b) 核准第 3 段所述的本组织工作方案；和
- c) 审议本文件中所载的关于对大会第 A39-15 号决议，国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明予以更新的信息。

战略目标：	本工作文件涉及航空运输的经济发展的战略目标。
财务影响：	本文件中提到的活动将根据 2020 年至 2022 年经常方案预算和/或包括航空运输自愿基金(TRAFF)在内的预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件：	Doc 10075 号文件：《大会有效决议》(截至 2016 年 10 月 6 日) Doc 10078 号文件：《大会第 39 届会议经济委员会的报告》 A40-WP/22-EC/7 号文件：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明 AT-WP/2169 号文件：航空运输监管专家组第十五次会议(ATRP/15)报告 国际民航组织 2020 年—2022 年业务计划

1. 引言

1.1 大会第 A39-15 号决议要求理事会，除其他外，“完成对各国可据以对市场准入实行自由化的国际协定的审查工作，继续制定一项国际协定以便对航空承运人所有权和控制权实行自由化，并制定一项具体的国际协定以便利对航空货运服务实行进一步的自由化，同时虑及国际民航组织关于国际航空运输自由化的长期愿景以及各国的经验和成就，其中包括在双边、地区和多边层面达成的现行市场准入航空货运自由化协定，以及第六届世界航空运输大会(ATConf/6)期间提出的各类建议”。

1.2 自 2014 年起，上述决议所涉及的工作已分配给航空运输委员会(ATC)下面的航空运输监管专家组(ATRP)。本文件将报告航空运输监管专家组的工作进展情况，并介绍本组织今后在这一领域的工作计划。

2. 任务进展情况

2.1 航空运输监管专家组于 2017 年 7 月和 2019 年 4 月举行了两次专家组会议，并举行了两次工作组会议，以执行分配给专家组的任务。航空运输监管专家组的工作成果汇总如下。

2.2 对各国可据以对市场准入实行自由化的国际协定进行审查。在航权、保障措施/保证、劳动和社会问题等主要关键问题上仍有不同意见。航空运输监管专家组的审查工作已经结束，认为在短期内就前进的道路达成共识的前景并不乐观。不过，已决定开展进一步工作，以便更好地了解自由化的益处和开放市场准入所面临的障碍。

2.3 拟定一项对航空承运人所有权和控制权实行自由化的国际协定。该专家组审查了《外商投资国内航空公司公约》草案，该草案规定可通过“权益放弃”这样一种手段，使该公约各方的航空公司的“多数所有权和实际控制权”可归属于该公约任何其他一方的国民。在“搭便车”和监管监督方面，仍然存在令人关切的问题。

2.4 制定一项具体的国际协定以便于航空货运服务的进一步自由化。该专家组对《国际航空运输航空货运服务自由化的补充协定》草案有不同意见，该草案对航权(一直到第七航权)的自由化、运力和业务灵活性做了规定。鉴于意见上的分歧，《补充协定》草案在现阶段无法最后定稿。

2.5 在理事会第 217 届会议上，航空运输委员会审查了航空运输监管专家组第五次会议有关分配任务的报告(参见 AT-WP/2169 号文件)。委员会认可航空运输监管专家组在审查和/或制定有关市场准入、航空货运服务和航空承运人所有权和控制权实行自由化的国际协定方面开展了大量工作。然而，除了在制定《外商投资国内航空公司公约》草案方面外，专家组在市场准入和航空货物服务的问题上仍未能达成一致，且短期内没有希望取得重大进展。对此，委员会表达了关切。为此，委员会决定专家组：

- a) 继续最终完成制定《外商投资国内航空公司公约》草案的工作；
- b) 停止与制定一项促进航空货运服务进一步自由化的国际协定有关的工作；
- c) 使人们更多地了解自由化的益处和挑战以及开放市场准入所面临的障碍(包括旅客和货物服务两方面)，特别是查明在追求自由化的进程中需要帮助哪些国家。

3. 未来工作

3.1 考虑到上文所述的工作进展情况，本组织在这方面的工作侧重点将是确定和推行国际航空运输方面较好的监管做法和治理，包括使各成员国监管做法保持最新和统一。今后，本组织需要兼顾和协调每个国家的谈判和政治立场。

3.2 对国际航空运输自由化采取多边办法，特别是在多边基础上进行航权的交换，依旧是本组织在落实国际民航组织关于国际航空运输自由化的长期愿景过程中的一大抱负。在此方面，有必要为今后在成员国之间拟定一项现代化和更雄心勃勃的多边协定进一步造势和提供支持，其方法是证明自由化的必要性，并帮助人们了解自由化给各国带来的益处及放开市场准入所面临的障碍。

3.3 将继续利用本组织的现有工具加强与各国和业界的对话和信息交流，其中包括国际民航组织航空服务谈判 (ICAN) 活动、国际民航组织航空运输研讨会及其他交流论坛。这些论坛还将被用于促进制定和实施地区性和/或多边自由化航空服务协定以及交流经验，例如，《关于国际航空运输自由化的多边协定》(MALIAT)、《建立欧洲共同航空区协定》(ECAA)、《阿拉伯国家之间航空运输自由化协定》、《亚穆苏克罗决议》(YD)和《非洲单一航空运输市场》(SAATM)、《加勒比国家联盟航空运输协定》及《东盟单一航空市场》(ASEAN-SAM)。

3.4 现有的多边航空法律条约亦可帮助推动多边自由化进程。应忆及，1944 年在芝加哥通过《国际民用航空公约》时，《国际航空过境协定》和《1944 年国际航空运输协定》也开放供签署¹。今年不仅是《公约》签署 75 周年，也是这两个多边协定签署 75 周年。

3.5 《国际航空运输协定》目前在 11 个签署国²生效。该 1944 年协定的一个主要特点是让各方能够在多边基础上针对旅客和货物运输行使航权(直至第五航权)，并将“被多数拥有和被实际控制”作为航空公司指定标准。虽然与在双边或地区一级缔结的现代航空运输协定相比，本协定中的规定相当简单，但“有愿意和准备”的国家仍可使用该协定来实行客运和/或航空货运服务的自由化，直到达成一项更全面的多边协定。为了从自由化的速度和范围方面照顾到各国的不同利益，各国在签署协定时可保留意见，例如，就客运服务持保留意见，从而将该协定的适用范围仅限于航空货运服务

3.6 未来制定一项关于市场准入自由化的现代化和更雄心勃勃的多边协定需采取一种灵活和务实的做法，即允许持有保留意见，以确保大量国家加入该协定。

3.7 在拟定《外商投资国内航空公司公约》草案方面取得了进展，应在此基础上继续开展工作，以解决“搭便车者”和监管监督方面仍然令人关切的问题，以期最终敲定该公约草案。一旦该公约草案经理事会批准，将根据相关过程和程序着手准备供签署的文书，包括有必要经历一个由法律委员会进行审查的程序。完成此份公约草案的相关工作将是国际航空运输自由化过程中向前迈出的重要一步。

—完—

¹ <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20171/v171.pdf>

² https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Transport_EN.pdf