



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监管 — 政策

多方自由化作为实现国际自由化的踏脚石

(由新加坡提交；文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、瑙鲁、
帕劳和特立尼达和多巴哥共同提案)

执行摘要

一项国际航空运输协定的制定是缓慢的。但是，加勒比、欧洲、拉丁美洲和亚洲太平洋地区缔结了一系列成功的多边航空运输协定。由于各国较愿意对获得更广泛多方集成效益做出更大承诺，所有缔约方均从多边基础上更慷慨的航权交换中收获了社会经济效益。多边协定还能促成能力建设、航空安全和经营问题上更广泛的协作。缔结宏大的多边协定，其效益还在于它为制定国际民航组织多边航空运输协定开辟了道路。

行动： 请大会：

- a) 承认缔结超出市场准入，包含能力建设、航空安全和经营问题合作的宏大多边航空运输协定的效益；
- b) 要求国际民航组织查明市场自由化的效益及潜在的建筑组块和障碍；
- c) 要求国际民航组织研究东盟开放天空协定和欧洲共同航空区协定等成功的多边航空运输协定，认识其关键经验，以制定协助各国实现多边自由化的流程和指导方针；和
- d) 敦促各国采用较小规模的多方自由化策略，作为最终按照国际民航组织的国际航空运输自由化长期愿景，达成全球市场准入自由化国际多边协定的踏脚石。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 航空运输的经济发展
财务影响：	不适用
参考文件：	东盟一体化报告，2015年；A39-WP/4号文件：国际民航组织第六次世界范围航空运输会议(AT CONF/6)建议的实施情况(长期愿景和关于消费者保护的核心原则)； 航空运输监管专家组第十五次会议(ATRP/15)报告，2019年

1. 引言

1.1 过去几十年来，全球航空运输自由化程度加大，缔结了更多的双边和多边航空运输协定(ASAs)。尤其是在加勒比、欧洲、拉丁美洲、中东和东南亚地区，达成了更多的地区性协定。这类多边或地区航空运输协定，如东盟单一航空市场(ASAM)的当事方，因其承诺了更多航权的自由交换而收获了社会经济效益。不过，由于意见分歧，缺乏共识，关于市场准入自由化的国际协议，仍然进展缓慢。

2. 讨论

多边自由化及其挑战

2.1 2015年，国际民航组织理事会通过国际民航组织关于国际航空自由化的长期愿景，据此承诺“积极寻求国际航空运输的持续自由化，以造福于所有利害攸关方和整个经济”。人们认识到，国际航空运输的自由化，可以对国家、消费者、航空公司、机场、社区和国家经济取得效益起到催化作用。航空运输监管专家组(ATRP)自2014年以来，一直致力于制定一项航空运输自由化的国际协定。虽然在实现航空运输自由化方面投入了巨大努力，但仍有一些关键问题，特别是航权、保障措施和社会影响问题，未获解决。ATRP/15次会议结论认为，一项市场准入的多边协定短期内无法完成。ATRP专家组因而将重点转向促进各国和国际民航组织更好地认识自由化的效益、挑战和开放市场的障碍，并为各国提供追求自由化和发展本国航空运输市场的工具。

实现自由化的垒砖筑墙策略

2.2 十国组成的东南亚国家联盟(ASEAN)认识到成员国和航空市场需要时间适应新的自由化环境，决定推出八年内扩大市场准入的东盟开放天空协定(OSAs)¹，这套协议包括三项多边协定²，附带几项实施议定书，从争议较少的货运权着手，逐步推行自由化，直到最后包括客运第五航权。2016年4月，东盟开放天空协定完成批准，实现了第一个重要里程碑。

2.3 签订这些协议刺激了东盟联通性的增长。2010至2018年间，东盟内旅客交通量复合年增长率达到9%。渐进式自由化导致航班增加，旅行成本下降。柬埔寨、老挝和缅甸等东盟新进成员国也从中获益，目睹了交通量平均270%的增长和本国新承运人的涌现。

2.4 同样的，在太平洋地区，雄心勃勃的太平洋岛屿航空运输协定(PIASA)也采取阶段性自由化策略，分三阶段³实现完全开放天空。PIASA协定首先着重改善论坛岛屿国家(FICs)之间的航空运输联通性，然后再向论坛岛屿国家以外市场开放航空准入，以便让论坛岛屿国家按适合自己的节奏实现自由化。

¹ 东盟开放天空协定于2009年签署，允许区内无限制第3、4、5航权。

² 航空运输多边协定(MAAS)规定首都城市之间第3、4、5航权的自由化。航空客运完全自由化多边协定(MAFLPAS)规定非首都城市之间第3、4、5航权的自由化。航空货运完全自由化多边协定(MAFLAFS)规定航空货运第3、4、5航权的自由化。

³ 根据PIASA协定，第1阶段开放第3、4、6航权；第2阶段开放第5航权；第3阶段开放签署国所有航空公司飞往协定非当事国的第5航权。

多边自由化协定的多重效益

2.5 参加多边协定可能要求各国做出更大的承诺，但各国也同时得益于双边交换不可求的更广泛集合效益。多方交换允许各国通过几方平衡实现协议总体增效，因而有利于凝聚共识。欧洲联盟(EU)成员国与其欧洲共同航空区内的广大伙伴方之间，由于协同的国家利益和法律，以及统一的监管措施，实现了全部九项航权。强调集体效益也为欧盟2007年与美国、2009年与加拿大接踵达成开放天空协定，铺平了道路。目前，欧盟正在探索与东盟等其他方面的自由化。

2.6 东南亚也采取类似的做法。2011年，东盟通过东盟—中国航空运输协定(ATA)，缔结与中国的第一个航空运输协定，交换了第3、4、5航权。直接连通增长五倍多，达到500以上，为中国与东南亚之间提供了更方便的旅行选择。东盟和中国的所有承运人都从中受益。东盟正致力于进一步放宽东盟—中国航空运输协定，并与欧洲联盟、印度、日本、大韩民国，以及近来的新西兰等其他对话伙伴方，缔结类似协议。

航权之外的效益

2.7 多边协定除开放市场准入外，还在促进深化航空安全、空中交通管理、能力建设和营业等问题的协调与合作方面，具有关键作用：

- a) 在美洲，南方共同市场(MERCOSUR)航空运输协定(1996年)缔约方同样承诺简化和标准化其关于航空运输、安全监管、运行和人员执照颁发的法律和规章。该航空运输协定还允许设立审查机制，以便缔约方继续消除现有限制，改善航空运输的经营；和
- b) 在东盟，东盟开放天空协定的成功，导致制定了东盟 2016-2025 年运输战略计划，用以指导本地区通过协调和统一标准和程序强化空中交通管理、航空安全和航空安保的努力。并于 2017 年推动通过东盟空中交通管理总计划，以支持建立无缝隙东盟天空(SAS)，通过更统一、更安全的空中交通管理运行，促进东盟内航空器的运行畅通。监管协同方面也取得进展：2017 年签订关于飞行机组执照颁发的互相承认安排(MRA)；2019 年将签订关于飞行模拟训练装置合格条件的实施议定书 1(IP1)。

2.8 多边协定还有助于提供定期对话平台，深化航空经济和技术问题的协作。继谈判并缔结东盟—中国航空运输协定后，东盟与中国继续举行年度会议，审议航空事项，讨论各自承运人面临的经营问题，以及进一步放宽东盟—中国航空运输协定，以便给东盟和中国旅客带来更大的效益。同样的，东盟-欧盟全面的航空运输协定草案，也规定要在航空安全和空中航行服务领域密切合作。

3. 结论

3.1 地区和多边航空运输协定，包括开放天空协定的数量不断增加，是朝向全面自由化航空运输系统的一个积极趋势。虽然制定和实施全球市场准入自由化的国际协定或为长期的目标，但应敦促各国考虑采取垒砖筑墙的办法，积极追求较小规模的多方、分段自由化。这比较容易实现，而且能使各国获得这种自由化带来的社会经济效益。这种小型协议积沙成塔，不断扩大，将成为国际民航组织最终达成航空运输市场自由化国际协议的基础。