



世界范围航空运输会议

第六次会议

2013年3月18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

非洲推动市场准入和促进航空运输增长方面的战略

(由非洲民用航空委员会(AFCAC)54个成员国¹提交)

执行摘要

本文件介绍了非洲通过统一市场准入监管框架，推动航空运输的可持续性的战略。战略的基础是国际民航组织以非洲亚穆苏克罗决定为基础将制定的全球框架中的有关内容。

行动: 请会议同意第 5 段中提出的建议。

参考材料: 第六次世界范围航空运输会议的参考材料见 www.icao.int/meetings/atconf6.

1. 引言

1.1 正如被称为阿布贾条约的非洲条约所预见，认识到一体化的惠益，包括加强人员、货物、服务和资本的流动以及经济增长，区域一体化作为实现可持续的经济增长的战略仍然是实现非洲经济共同体的前进之路。

1.2 在这一战略下，航空运输、特别是航空运输市场准入通过便利经济枢纽之间的往来、减少旅行时间和费用并加强一些城市对之间以及内陆国家或没有本国承运人的国家对外的联系，作为区域内和区域间一体化的火车头起到重要的促进作用。

1.3 根据非洲航空公司协会的统计，航空运输在非洲直接和间接创造了不同行业的 47 万个工作岗位，产值达 17 亿美元（2008）。非洲占全球航空市场的份额约为 5%。但是，非洲航空业在近年来

¹ 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、斯威士兰、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚共和国、赞比亚、津巴布韦

的全球经济危机中，与世界其他地区相比，表现出显著的增长势头（5%至 7%）。对本文件最为重要的是非洲内部的交通量，在 2008 年约占非洲航空运输流量的 30%，共运送 980 万旅客，并预计到 2028 年将超过 5000 万（国际民航组织 Doc 9938 号文件）。

1.4 在认可国际航空的基本原则、如 1944 年《国际民用航空公约》（第 6 条）中所确认的每个国家对其领土上方的空域拥有完全和独有的主权的的同时，正如亚穆苏克罗决定中有关市场准入的规定所预见，从航空运输的促进作用中受益的需要呼吁建立共同的航空空间。

1.5 与授予交通权、特别是第五航权有关的市场准入问题直接与其他条款相关，使这些权利可被过度利用，包括对容量和频率、收费、指定和授权的任何限制、所有权和有效控制限制、遵守安全和保安的要求以及开展业务的规定。对一个国家航空承运人进行外国投资、特别是由外国航空承运人投资也可获得市场准入；这一议题留给针对所有权和有效控制权的另一份独立文件讨论。

2. 亚穆苏克罗决定— 推动市场准入的框架

2.1 亚穆苏克罗决定的主题是非洲航空运输市场准入的自由化。其主要目标是：a) 促进与非洲之间的联系；及 b) 建立一个非洲间网络。该决定的内容包括消除障碍，如对包括第五航权在内的交通权的限制、对城市对子之间容量和频率的限制，及对相互竞争的航空公司缺少多重指定可能性。与标准的双边航空服务协议相比，亚穆苏克罗决定给予所有符合资格的非洲国家航空公司公平和平等的机会，在一套共同的统一规则和资格标准基础上进行竞争。

2.2 非洲的航空运输市场准入战略框架维系于 1999 年亚穆苏克罗决定，旨在建立一个自由化的非洲内航空空间。该决定的主要内容是将定期和非定期的非洲内航空运输服务逐渐自由化，以便利进入非洲航空运输市场。该决定于 2000 年 8 月 12 日生效，鉴于设定的生效后两年的过渡期限已过，本应于 2002 年 8 月 12 日开始不加限制适用于国家缔约方。

2.3 亚穆苏克罗决定是置于阿布贾条约的总体框架和监视范围下的文书，作为一项条约义务，该决定是具有法律约束力的文书，为目前决定缔约方的国家创立了权利并规定了义务。这些义务高于国家规则，包括被判定与亚穆苏克罗决定内容相抵触的现有的或未来的协议。

2.4 关于指定和授权，决定第 6 条规定，国家有权书面指定至少一个航空公司运行非洲内航空运输服务，有权指定来自另一个国家的符合条件的航空公司代其运作航空服务，及有权指定该国为其持股人的符合资格的非洲跨国航空公司。若一个国家缔约方坚信被指定的航空公司不符合第 6.9 条中规定的资格标准，可以拒绝授权。

2.5 根据包括国际航空运输协议在内的国际条约，国家保留其授予交通权的主权，同时要求这些国家对于非洲内部市场的航空服务协议实施亚穆苏克罗决定的规定。还要求各国确保所指定的承运人符合资格标准，并对指定的承运人承担起安全和保安监督的责任。

3. 执行亚穆苏克罗决定的主要挑战

3.1 安全、保安和高效的航空业对于确保非洲航空业的可持续性至关重要。因此，在亚穆苏克罗决定中所规定的扩大市场准入的愿望中不能不包含有关安全和保安的关注。这里的挑战是要有足够的安全和保安监督，这是每一个国家、也是地区安全监督组织（若有的话）(参见 ATConf/6-WP/7 号工作文件)的责任。

3.2 目前多数双边谈判仍处于冷战外交思维影响中。虽然对于非洲开放市场准入具有共同的意愿，这一点在各项联盟和代码共享协议的精神中得到反映，但在实践中，航权的授予仍以过时的政策为依据，其基础是古老的百慕大形式的协议，强调双边主义、互惠性和保护主义。关于非洲大陆航空运输自由化的一项研究得出结论，大多数国家倾向于双边协议，而这些协议构成自由化进程的障碍，而不是催化剂。

3.3 举例来讲，在实践中若根据非洲国家之间双边交流的规定进行授权将需要在 54 个国家之间签署 1,431 项航空服务协议并批准 2,862 项授权（假设每个国家只指定一个航空公司）。虽然多数国家的确实实施亚穆苏克罗决定，但航权的授予是自选性的，受到互惠性需要的影响，并且某些情况下要求付权利金。一些航空公司已经在使用第六航权运作以便绕过第五航权市场准入方面的限制，并培育出入于其枢纽地带的交通流量的增长。但是，第六航权交通流量对于非洲航空承运人相对于非非洲承运人，在非非洲内、跨洲际和长距离交通方面竞争是一个主要的挑战。非洲承运人提供的出入非洲的跨洲际运量占 36.4%，而非非洲承运人提供的座位容量占 63.6%。

3.4 其他挑战直接和间接涉及市场准入的非物理障碍，如签证要求、海关限制、地面操作的局限、起降时刻分配等。这些问题在其他地方分别讨论。不消除这些非物理障碍而希望取得的市场准入程度仍是非洲乃至整个世界航空运输服务可持续发展的一个障碍。

4. 结论

4.1 虽然面临上述挑战，但在航空运输自由化已得到运用（无论完全还是部分）的地方，已经产生显著效益，包括改善了非洲内城市对之间的联系及旅客流量增长，特别是在旅游业发达的国家中。一些已站稳脚跟的非洲运营人显著扩展了其枢纽（特别是约翰内斯堡、内罗毕、卡萨布兰卡、开罗和亚的斯亚贝巴）周围的网络，为非洲大陆提供更好的联系性。但是由于缺少一个占主导地位的非洲航空承运人，使得在非洲地区枢纽开发方面仍有差距，从而需要一个国际民航组织指导的全球市场机制。

4.2 还有有力的证据表明，在互惠基础上授予的第五航权加上成立新航空公司和在某些航线上多重指定，增加了消费者对于航班选项的选择，但对于非洲机票价格高和航空公司运营成本居高不下的影响有限。

4.3 有必要从当前双边主义为主的部分自由化的现状转向以共同利益和消费者利益为重的多边主义。这需要将各自为政的监管条例予以统一并需要详细的国际民航组织指导材料。国际民航组织未来的任何指导材料均应考虑到区域自由化的航空服务协议，或者如非洲的情况，在亚穆苏克罗决定基础上制定模式并充分符合亚穆苏克罗决定。

4.4 关于符合资格的标准是确保在指定航线上的指定承运人满足有关安全和保安的最低标准以及经济状况良好性要求的重要一环。用于确定符合资格的指导材料是必要的，应以现有的关于安全、保安和公平竞争指导材料中所述的标准为基础扩展。

4.5 国家在修订现有的航空服务协议和迅速制定未来的航空服务协议方面需要援助，以便符合亚穆苏克罗决定的规定。考虑到使用共同的模版，需要召开一个专门针对非洲的国际民航组织航空服务谈判会议，使非洲国家将其现行的双边协议与亚穆苏克罗决定保持一致。的确，与亚穆苏克罗决定一致的航空服务协议越多，非洲市场准入的程度就越高。这也为非洲国家提供了修订其与非非洲国家航空服务协议的机会，特别是其中含有可能被视为不符合亚穆苏克罗决定内容的航空服务协议。

5. 建议

5.1 请会议同意由国际民航组织制定在第六次世界范围航空运输会议期间提交的有关实施航空服务协议国际自由化模式的指导材料。

— 完 —