



大会 — 第42届会议

经济委员会

议程项目 26：航空运输的经济发展

帮助实现航空运输自由化的“工具箱”

（由联合王国提交）

执行摘要

理事会航空运输委员会（ATC）已要求其航空运输监管专家组（ATRP）监督、审查和更新国际民航组织航空运输协定模板（TASA）。本文件建议采用更有抱负的做法，将该模板转变成为一个动态化且不断接受滚动审查的多选项配套方案。航空运输监管专家组的目標应是确保航空运输协定模板始终与宗旨相契合，处于领先地位，反映最新的最佳实践，并有助于全球范围的能力和认知建设。

行动：请大会：

- 授权航空运输监管专家组，具体为其第四工作组（WG4），按照上述更具雄心的“工具箱”方法，推进对航空运输协定模板的审查、更新和维护工作；
- 同意第四工作组应于 2026 年年中前向航空运输委员会提供此项工作的初步项目计划，以及负责执行该计划的工作组/分组的结构详情；和
- 鼓励积极参与第四工作组的工作，以及由此衍生的任何课程、研讨会或会议，以加强对航空运输协定的认识 and 了解。

战略目标：	本工作文件涉及航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉战略目标
财务影响：	不适用
参考文件：	2026年-2050年战略计划

1. 引言

1.1 2015 年，国际民航组织根据大会 A38-14 号决议，通过了国际航空运输自由化的长期愿景：

“我等国际民用航空组织成员国，决心积极推进国际航空运输的持续自由化，以造福于所有利害关系方和整个经济。

我们将以确保尊重最高水平的安全和安保以及所有国家及其利害关系方机会公平和平等的原则为指导”。

1.2 推进这一愿景的大部分工作是通过谈判和更新航空运输协定（ASAs）以及交换航权来实现的。作为此类交易的参照，国际民用航空组织（ICAO）发布了不具约束力的航空运输协定模板（TASA）。多年来，该模板为一些国家提供了一个有助于形成其知情谈判立场的有用起点。不过，这是一份相对静止的文件，基本只支持一种方案。本文件现概要提出一个目标更宏大的航空运输协定模板方案。

1.3 当然，自国际民航组织通过其长期愿景以来的十年间，国际航空运输经历了多重挑战。这凸显了航空运输协定必须是一个不断经过系统审查的“活的”文件，以确保它反映最佳实践和最新技术水平。协定中还应包含多个选项，以帮助谈判者了解情况，映衬出“一刀切”并不适合所有国家，不同国家的政策和优先事项各有不同，以及在自由化的道路上处于不同阶段的事实。

1.4 在此背景下，国际民航组织理事会航空运输委员会（ATC）最近批准了航空运输监管专家组（ATRP）的一项建议，同意在该专家组下设立一个常设工作组（第四工作组，报告员：联合王国），负责审查、更新和管理航空运输协定模板。因此，该模板将从 Doc 9587 号文件中抽离出来，单独由航空运输监管专家组（具体为其第四工作组）进行监督，并向航空运输委员会提供相关建议。

1.5 这一举措为振兴国际民航组织这一领域的工作提供了极好的机会，在确保航空运输协定模板与宗旨契合的同时，使其得以进一步发展成为一个动态、多选的“活的”配套方案，以帮助所有国家建设能力，改进和宽放其双边和多边航空运输协定。

2. 航空运输协定谈判人员的“工具箱”

2.1 第四工作组已开始审议航空运输协定模板示范条款，以使其跟上时代，并在每一条款中纳入多个选项（不过第四工作组任务很重，需要时间，现已开始考虑条款优先排序问题）。航空运输协定通常包含内容广泛的系列条款，如公平竞争，所有权/控制权，安全，安保，使用费和营商灵活性等（很多协定的内容更多）。一个全面的模板需要有多个标题，而每个标题下要有多个示范选项。这又说明需要在模板中加入解释性文字，以指导谈判人员了解各种选项和备案。换句话说，由此产生的航空运输协定模板应从一个示范文本转变为内容更加广泛的“谈判手册”。

2.2 这一“手册”式方法是对现有航空运输协定模板的重大改进，尤其是如果之后对它进行密切审查和定期更新的话（见下文）。但与此同时，还可以做更多工作，帮助建设认知、理

解和能力，以实现国际民航组织对国际航空运输自由化的长期愿景。例如，第四工作组在制定/维护航空运输协定模板的同时，还可以：

- 发起并监督实施一项课程、讲习班和会议方案，帮助教育航空运输协定谈判人员并搭建网络。这些工作可与国际民航组织地区办事处及其他地区和行业伙伴合作进行，在世界各地安排此类课程和讲习班，以利实现参与机会的最大化。课程和讲习班应吸收航空运输协定谈判人员、业界和社会伙伴方参加，以利确保尽可能广泛地融合各方意见；
- 促进一对一、同行对同行的辅导，例如，让经验较少的航空运输协定谈判者与另一国经验丰富的谈判者结对进行辅导；
- 委托收集和整理数据，为制定航空运输协定模板的内容提供信息；
- 定期（如半年一次）发布专家组/第四工作组简报，让更多协定谈判人员了解最新进展、活动和想法等；
- 国际民航组织航空服务谈判（ICAN）年会应定期提供强化所有这类信息的机会；
- 鼓励和促进协定谈判人员之间建立联系，不仅是通过前述授课方案等，而且积极主动地撮合谈判人员与其他利害关系方相互联系；和
- 国际民航组织第七次世界范围航空运输会议（ATConf/7，定于 2026 年 11 月在蒙特利尔举行）可能是审查这项工作初步进展情况的一个早来的高光机会。

2.3 所有这些将为航空服务谈判人员等建造一个全面多维的“工具箱”，旨在建设认知和理解，促进共享最佳做法，建立联系和工作关系，以最大程度地加强沟通，减少误解。从某种意义上说，世界各地的航空运输协定谈判人员已构成一个同领域工作者的松散社群。这一方法将加强此种联系。还有助于确保航空运输协定模板“工具箱”成为一个灵活的工具包，能够充分反映这个充满活力、备受瞩目的行业所发生的一切，如去碳行动和无人驾驶飞行器(UAVs)的国际运行等。

3. 推进这项工作

3.1 如前所述，航空运输监管专家组已成立第四工作组，负责监督这项工作（第四工作组还就 ATConf/7 次会议的筹备工作向航空运输委员会提供咨询意见）。本文件建议第四工作组制定和督办一个详细的项目计划，以编写和发行第 2.1 段中提及的更新版“谈判手册”式 TASA 模板，并实施第 2.2 段中概述的相关活动方案。这个项目计划应包括固定交付成果的明确里程碑，以及系统审查和必要时结合经验修改计划的长期安排。2026 年年中是向航空运输委员会报批第一份项目计划的可行目标日期。

3.2 上述方法涉及的内容太多，一个“传统的”工作组是无法在合理时间内完成的。因此，本文件建议第四工作组履行管理委员会的职责，负责监督/指导一系列小的分组，由每一分组专门处理“工具箱”中的某个特定要素。这些分组应考虑采取灵活的工作方法，包括面对面会议、虚拟会议和通信起草工作。第四工作组将对这些分组的产出进行“分拣”，然后将综合材料报送航空运输委员会批准、正式通过及随后出版/发布。同样地，2026 年年中亦为向航空运输委员会提交拟议分组结构报批的可行目标日期。

3.3 通过开会讨论这些问题，可与广大利害关系方分享最佳实践，检验各种假设，确保生产的产品具有附加值。此类讨论还有助于提高认识，建立联系和网络，从而帮助解决在实践中

不可避免出现的各种“营业问题”。因此，第四工作组及其各分组应致力于最大化各国参与这项工作的机会。其中包括在全球不同地点安排会议，并提供视频电话会议(VTC)选项。

3.4 为确保第四工作组的工作充分知情，并确保 TASA 模板“工具箱”反映有关航空运输协定等的最新思想，广大利害关系方必须积极主动地参与这项工作。鼓励国际民航组织成员国向第四工作组及其分组派出代表并积极参与其工作（如前所述，广选会议地点和视频电话会议选项，有助于确保这对国际民航组织所有成员国都是可行的选择）。与地区民航局长(DGCA)协会、多边政治组织、行业协会、业界及社会合作伙伴密切合作也将改善这一“产品”，并有助于建立更多元化、知识化的网络。

3.5 第四工作组的另一项协调工作是促进与国际民航组织其他专家组（甚至联合国其他机构）的联系，以确保需要时能获得专门的政策投入，例如有关安全、安保和环境等问题的。同样地，第四工作组还应让国际民航组织法律事务和对外关系局参与进来，以便在公布航空运输协定模板前，为航空运输协定条文草案把好法律关。