



大会 — 第42届会议

经济委员会

议程项目 27: 拟由经济委员会审议的其他问题

应对国际运营中均等机会挑战的必要性

(由印度提交)

执行摘要

本工作文件探讨了持续存在的歧视性做法和人为壁垒，这些做法和壁垒破坏了《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）所载的“均等机会”基本原则。发达国家容量受限机场的现行航班起降时刻分配做法，加上其他非关税壁垒，系统性地侵蚀了《芝加哥公约》所载的“均等机会”原则，尤其损害了发展中国家运营人的利益。尽管双边航空服务协定赋予了航权，但没有分配到航班起降时刻实际上使这些权利受到丧失，这与《芝加哥公约》第四十四条关于每一缔约国均有“经营国际空运企业的公平机会”的保证相悖。本工作文件吁请国际民用航空组织（ICAO）建立一个监管框架，以确保公平的航班起降时刻分配，并维护国际民用航空领域非歧视和均等机会的基本原则。

行动：请大会：

a) 请航空运输监管专家组（ATRP）为缔约国制定具体的指导材料，涵盖有效的航班起降时刻分配框架、改革“祖父权利”制度、航班起降时刻利用率和容量透明度以及依照《芝加哥公约》的原则确保发展中国家运营人的市场准入；和

b) 请理事会就促进国际机场非歧视性商业运营条件提供指导，包括就竞争性地面服务安排和灵活的总销售代理（GSA）政策提出建议，以确保所有指定运营人获得公平待遇。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。
财务影响：	对国际民航组织没有直接财务影响
参考文件：	《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》） Doc 9587号文件 — 《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 国际航空运输协会全球机场航班起降时刻指南

1. 引言

1.1 尽管《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）确立了“均等机会”和非歧视的基本原则，但印度注意到，这些原则正日益受到人为壁垒和不公平做法的破坏，阻碍了发展中国家的运营人发挥其在国际民用航空领域的潜力。《芝加哥公约》序言认识到“使国际航空运输业务建立在机会均等的基础上”。《芝加哥公约》第四十四条第六款规定，国际民航组织应保证“各缔约国的权利充分受到尊重，

每一缔约国均有经营国际空运企业的公平的机会”，而第四十四条第七款则要求国际民航组织“避免各缔约国之间的差别待遇”。

1.2 印度与其他发展中国家已签订多项双边航空运输协定，包括基于开放天空原则的协定，并在航空基础设施和机队发展方面投入大量资金。然而，各主要发达国家机场实施的系统性人为壁垒实际上抵消了这些航权，导致政府间谈判达成的协议与运营人实际获得的市场准入之间存在根本矛盾。

2. 发展中国家承运人面临的系统性歧视因素

2.1 印度是继美国和中国之后，全球第三大始发地-目的地（O-D）客运量民航市场。与许多国际进出通道基础设施有限的缔约国不同，印度拥有大量国际机场，提供了广泛的市场准入机会。目前的状况表明，在印度运营的外国承运人总共运送了往返印度的所有旅客的 50% 以上。外国承运人通过其本国枢纽机场获得优先起降时刻分配实现了如此广泛的市场份额，这严重阻碍了印度远程航线运营和机场枢纽基础设施的发展。

2.2 截至 2025 年夏季，全球共有 215 个采用起降时刻协调机制的机场，每年全球约有 43% 的旅客从采用起降时刻协调机制的机场出发。这些机场采用不透明的协调框架，系统性地产生了歧视性的起降时刻分配做法，这使发展中国家的承运人在争取获得发达国家主要机场的运营起降时刻时处于极其不利的地位。

2.3 发展中国家的承运人，例如印度的承运人，在主要国际机场的起降时刻分配中面临事实上的歧视，获得优质起降时刻的机会至为有限。歧视性的“祖父权利”制度产生了一种从根本上反竞争的环境，发展中国家的新进入者由于分配到次优或极少的起降时刻而被有效地排除在外。例如，伦敦希思罗机场（LHR）92% 的起降时刻都是根据“祖父权利”分配的。这种扭曲现象进一步体现在，英国航空公司等承运人占据了伦敦希思罗机场 50% 的起降时刻，而亚洲和中东的承运人在同一机场仅拥有极小份额的起降时刻。

2.4 尽管发展中国家的承运人在双边协议中拥有基本航权，但它们在欧盟各主要枢纽机场拥有的起降时刻却少得不成比例。许多此类枢纽机场被归类为三级机场（协调起降时刻），这导致发展中国家空运企业可用的起降时刻有限或不太理想。这意味着来自印度等有庞大客源市场的承运人通常无法在商业可行的时段部署新的运力，而运营此类枢纽机场的国家则继续寻求进入印度市场，但不提供互惠互利。这种做法有一个自然的推论，因为通过优选起降时刻分配而受到青睐的主导承运人被积极鼓励通过本国的枢纽机场行使第六航权。甚至，二级市场的起降时刻交易机制也设置了难以逾越的障碍，增加了取得这些优选起降时刻的成本。这些增加的成本加入到消费者的机票，人为地扭曲了竞争。

2.5 这些歧视性做法规避了双边航权的交换，并对双方行使此类权利设置了人为障碍。例如，尽管印度和联合王国达成了全面双边协议，但印度承运人只能使用伦敦的二级机场（Gatwick 机场和 Stansted 机场），而英国承运人则保留了对伦敦希思罗机场（LHR）的优质使用权。同样，在荷兰，荷兰承运人在即将到来的 2025 年冬季航班时刻表中获得正在减少起降时段的阿姆斯特丹斯希普霍尔机场（Schiphol）的额外起降时刻，而印度承运人则被完全拒之在外，除非分配到起降时刻，否则运营量将会减少。事实上，荷兰承运人将在未来几个月增加飞往印度的航班，而印度承运人则被要求减少飞往斯希普霍尔机场的航班，这违反了《芝加哥公约》的基本原则以及《航空运输协定》的文字和精神。

2.6 此外，发达经济体和发展中经济体在基础设施建设方面存在不平衡。印度等发展中经济体正在大力投资扩建机场基础设施，为所有承运人创造机会。相反，包括英国、荷兰在内的发达经济体要么缺乏提升容量的计划，要么正在积极削减现有容量（斯希普霍尔机场就是明证），从而造成不公平的竞争环境，这在本质上有利于发达国家的传统承运人。发达国家进一步加剧这种不平衡现象的另一项

政策机制是在主要机场单方面实施宵禁，从而限制了可用的运营时刻，同时将夜间减少噪声的负担转嫁给发展中国家。印度在 2010 年国际民航组织大会第 37 届会议提交的一份工作文件（EX/55）中正式提出了这一问题。

2.7 此外，机场不透明的起降时刻分配计划和未公开的容量声明等信息不对称因素为发展中国家的承运人进入市场设置了障碍。二级航权起降时刻交易市场的结构性障碍加剧了这种排他性框架，缺乏任何价格发现机制和有利于现有运营人的监管审批程序。总的来说，这些机制通过限制市场准入、操纵增长机会和剥夺均等机会，系统性地损害了发展中国家承运人的利益。

2.8 此外，印度继续为外国承运人提供高度自由的商业环境，提供多种运营灵活性选择。外国承运人可以选择通过总销售代理（GSA）开展业务运营，或在印度境内设立它们自己的直属办事处。根据印度的机场地面服务政策，超过规定客运量门槛的机场必须指定三家地面服务代理（GHA），使外国空运企业能够选择服务提供者并协商具有竞争力的定价安排。

2.9 相反，许多国家对印度承运人强制实施 GSA 要求，禁止其直接设立运营机构。此外，这些国家通常与其机场的单一 GHA/餐饮供应商维持垄断性的地面服务安排，从而消除了竞争性定价选择，显著增加了印度承运人的运营成本。这种不对称待遇使印度航空运营人在国际市场处于显著的竞争劣势。

3. 《芝加哥公约》的“均等机会”原则和非歧视规定遭到违反

3.1 《芝加哥公约》除其他外建立在若干原则的基础上，注重缔约国在经营国际空运企业时的公平和非歧视。目标是促进所有成员国在国际民用航空领域享有均等机会，并防止它们之间出现任何不公平或歧视性做法。特别是，《公约》序言以及第四十四条第六款和第四十四条第七款均包含了机会均等和非歧视原则。

3.2 现行起降时刻分配制度从根本就违反了《芝加哥公约》的核心原则，通过二级市场定价、延续历史优势的“祖父权利”制度以及将新进入者降级到不可行的起降时刻池中，剥夺了发展中国家“经营国际空运企业的公平的机会”，从而违反了《芝加哥公约》第四十四条第六款的规定。第四十四条第七款禁止国家歧视，而现行制度却通过建立有利于发达国家现有企业的优先准入机制违反了该条规定。此外，最值得注意的是，序言中的“机会均等”原则变得毫无意义，因为市场准入取决于历史存在，而不是一个透明、平等的相互利用基本航权的制度。这些机制设置了经济壁垒，阻碍了不同缔约国运营人之间的竞争。大会应认识到，有效落实机会均等原则需要积极消除不公平做法以及结构性和人为障碍。大会应注意到，应对这些当代挑战对于确保《芝加哥公约》的基本原则对所有成员国特别是寻求充分参与国际民用航空的发展中国家仍然具有意义和效力。

3.3 一些缔约国继续采用自由化政策，允许外国运营人在 GSA 安排和竞争性的地面服务选择方面拥有运营灵活性，而另一些缔约国则同时对运营人施加限制性的 GSA 强制要求和垄断性的地面服务安排，这种不对称的商业运营条件违反了国际民用航空机会均等的基本原则。大会不妨认识到，这种歧视性做法为受影响国家的承运人造成了人为的竞争劣势，增加了运营成本，破坏了公平竞争原则。

4. 结论

4.1 有必要就上文详述的问题进行讨论，尤其是在印度等发展中国家航空业的具体背景下。通过致力于为所有缔约国提供“均等机会”、“非歧视”和“公平”，国际民航组织在成功建立国际民用航空框架方面的关键作用将得到进一步加强。这将使所有成员国，包括像印度这样的发展中大型客源市场，都

能公平、充分地参与国际航空的增长和惠益。印度强调，如果歧视性的起降时刻分配使双边航权变得毫无意义，那么真正的均等机会就不可能存在。大会就这些问题采取行动势在必行，以维护国际民用航空体系的完整，并确保所有国家都能从其参与国际航空服务获益。

—完—