



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

需要为航空运输公平自由化制定工具或方法

（由委内瑞拉玻利瓦尔共和国提交，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）9个成员国支持²）

执行摘要

本工作文件强调，国际民用航空组织（ICAO）需要制定工具和方法，以确保航空运输自由化在寻求实现机会平等的同时，不会加深国家间现有的经济和技术不平等。国际民航组织必须详尽分析每个国家航空部门的发展水平，以查明和减轻负面影响，促进公平竞争，确保开放天空协定既公平也有助于所有国家的可持续发展，并符合《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）的原则。

行动：请大会：

- a) 注意到本工作文件的内容；和
- b) 授权理事会负责，由国际民航组织通过措施和工具，在航空运输自由化的框架内，跟踪和促进全球空中航行业的公平、非歧视性增长。

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：	
参考文件：	Doc 7300号文件：《国际民用航空公约》（芝加哥公约）

¹. 西班牙文版由委内瑞拉玻利瓦尔共和国提供。

². 伯利兹、多民族玻利维亚国、古巴、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加和尼加拉瓜。

1. 引言

1.1 《芝加哥公约》第四十四条（特别是第四、五、六、七和第九款）规定，本组织的宗旨和目的如下：满足世界各国人民对安全、正常、有效和经济的航空运输的需要；防止因不合理的竞争而造成经济上的浪费；并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。

1.2 多边和双边开放天空协定在促进成员国商业发展方面具有巨大潜力。但实际上，并非所有国家都能以同样的方式受益。尽管《芝加哥公约》的序言规定，国际航空运输为机会平等建立了基础，并为贸易开辟了新的途径，但这一进程的实际影响评估缺乏研究，我们就此感到关切。如果不采用适当的方法来分析这些协定，开放天空政策会变成一种潜在威胁，对某些国家造成有害结果。我们的关切加深是因为观察到，即使这项政策已经制定了 20 多年，一些国家在实现其目标方面取得了重大进展，但另一些国家仍在进行中，这主要是由于缺乏工具，让航空运输能够在国际民用航空组织（ICAO）建立的条件下来加以整合。

1.3 因此，本工作文件意图探讨国际民航组织如何进行深入分析或制定方法指南，以确保在航空部门存在重大经济和技术差距的国家之间进行公平竞争，从而使所有各方都能从自由化政策中受益。

2. 讨论

2.1 国际民航组织应权衡各国、业界和用户的期望，同时不忽视各方的不同现实。虽然正如《芝加哥公约》序言所规定的那样，自由化进程旨在为航空运输的健全和具有成本效益的发展创造平等机会，但是承认不同行为者之间的条件不平等是至关重要的。这种差距是实现机会平等的固有限制。例如，一个航空业尚处于萌芽阶段的国家理论上可能机会相同，但要和一个已经占据主导地位的国家竞争，其基础是不平等的。这一现实可能会阻碍自由化进程的最佳发展。

2.2 除了普遍的经济差距之外，航空运输自由化的固有竞争在各国之间并非公平开展。国家要是航空业较为发达、拥有现代化高效机队和事先确定的航路网络广泛，就具有压倒性的竞争优势。这会降低每客座/公里的运营成本，增进能力来提供有竞争力的价格，并加强了扩展能力。另一方面，拥有初创航空公司、机队较老旧或基础设施欠发达的国家则处于结构性劣势。这些运营和技术能力上的巨大差异可能导致空中交通集中在少数几家占主导地位的航空公司手中，从而限制了较小的航空公司成功增长和竞争的能力。

2.3 在促进航空运输自由化时，必须考虑到一些非常重要的层面，特别是以下方面：

- (a) 平衡利益与现实：平衡国家、行业 and 用户的期望，同时考虑到世界市场的现实、各种监管视角和可用资源，这一点至关重要。
- (b) 航空部门的发展：透彻了解每个国家航空部门的不同发展水平至关重要，因为这些差异可能成为障碍或催化剂，对空中交通服务的灵活性产生消极或积极的影响。为此，绝对有必要分析各种变量，如航空基础设施、业务量（客运、货运和邮件）、地理位置、人口、收入、旅行能力、经济关系、国内生产总值（GDP）以及与该部门企业有

关的国内政策等。此外，对自由化市场与非自由化市场的航空运输连通性（以航路数量和频率衡量）、航空货运量和航空票价趋势等进行分析，将有助于精确监测效益和挑战，查明自由化在哪些方面真正促进了增长，在哪些方面可能导致失衡。

- (c) 缺乏有助于了解航空服务自由化如何影响业务量的专门研究。我们不知道是否存在基于适当算法或统计技术的研究，能够可靠地证明航空运输自由化带来了旅客和航空业务量的增加以及因此对民航发展产生的好处。不平等的条件和缺乏与此题目相关的科学信息事实上限制了机会平等，导致对在《芝加哥公约》规定的条件下进行竞争产生错误的期望和/或疑虑，共同阻碍了使所有参与者和相关利益方均能获益的平稳、有效和高效进程。已经开展的研究虽表明了自由化的优势，但有局限，对于衡量该进程的规模并无用处。此外，此类研究还将继而揭示系统利益攸关方之间不公平竞争的原因和影响，使各国能够逐步开放其航空运输服务，防止出现机会日益不平等的情况。

3. 结论

3.1 各国需要有充分的信息、工具和指导，以便国际民航组织履行其职责，即：促进国际航空运输的安全和有序增长，确保所有利益攸关方可获得平等惠益，并确保航空运输成为各国可持续发展的工具。

— 完 —