



大会 — 第 39 届会议

经济委员会

议程项目 39：国际航空运输的经济管理 — 政策

对国际民航组织市场准入自由化多边协定的看法

(由巴西、智利、新西兰和新加坡提交)

执行摘要

本文件主张拟议的国际民航组织市场准入自由化多边协定应不仅包含第三航权和第四航权交换，还应至少包含第五航权交换。这符合国际民航组织关于航空运输自由化的长期愿景。

**行动：**考虑到自由化的航空运输市场可为航空利益攸关方和整个经济以及消费者带来的好处，请大会认识到在制定拟议的国际民航组织多边协定时采取宽泛的范围，即不仅包含第三航权和第四航权交换还至少包含第五航权交换，所产生的益处。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 D — 航空运输的经济发展。
财务影响：	无财务影响。
参考文件：	Doc 10022 号文件：《大会有效决议》（截至 2013 年 10 月 4 日） 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）》 A39-WP/5 号文件：《关于拟定市场准入、航空货运和航空承运人所有权和控制权自由化的国际协定的进展报告》 日期为 2015 年 7 月 15 日的 SP 38/1-15/54 号国家级信件

## 1. 引言

1.1 国际民航组织大会第 38 届会议要求国际民航组织理事会拟定一份帮助各国开展市场准入自由化的国际协定。航空运输监管专家组 (ATRP) 成立了一个工作组来拟订协定的案文。案文草案预计将在 2016 年年底或 2017 年年初定稿, 并在 2017 年 6 月召开的下一次航空运输监管专家组会议上进行讨论。目前正在讨论的一个问题是, 协定应该 (i) 仅包含第三航权和第四航权, 还是 (ii) 应该至少包含第三、第四和第五航权<sup>1</sup>。

## 2. 宽泛的市场准入自由化多边协定的益处

2.1 本文件的共同提案国一致认为, 拟议的多边协定应该采取宽泛的范围, 即多边协定应至少包含客运和货运第三、第四和第五航权的交换。这符合国际民航组织积极促进航空运输持续自由化以便让所有利益攸关方和整个经济受益的愿景<sup>2</sup>, 以及关于在过去所取得的成就和现有的自由化监管安排的基础上拟定多边协定这一共识。国际民航组织和世界旅游组织于 2015 年 9 月发布的关于通过旅游和航空运输促进发展的麦德林声明也认识到航空运输持续自由化对提升竞争力、扩大外国直接投资规模和提升经济发展速度的重要性。很多国家已经在现有的双边和地区多边协定下交换了第三航权和第四航权, 在这一背景下, 在一项全球协定下采取下一步行动是有价值的一种做法, 即考虑制定至少包含第五航权交换的自由化协定。

### 2.2 对经济的益处

2.2.1 制定一项至少包含第五航权交换的自由化多边协定将有助于增强航空连通性, 并且将通过扩大投资、旅游、贸易和就业规模带来更大的经济利益。此外, 这种协定还将鼓励创新和提升业务效率, 企业也将吸引到高素质的员工<sup>3</sup>。由国际航协委托开展的一项研究估计, 如果取消 320 个双边航空运输协定 (现有上千个这样的协定) 的限制, 将其变为开放天空协定, 将创造 2410 万个全职岗位以及 4900 亿美元的额外 GDP<sup>4</sup>。

2.2.2 自由化协定还将促进机场和航空公司的发展。航空公司能够开辟新的航线, 从而扩大自己的全球网络, 而机场将受益于更大的业务量, 并且可为旅客等机场用户提供更多的飞行选择方案。签署了开放天空协定的国家在协定签署 5 年后业务量增长了 17%, 这其中有超过三分之一来自新的航线<sup>5</sup>。随着航空运输量的增长, 出现了更多的就业机会, 包括驾驶员和乘务员岗位。允许承运人在一些区域行使第五航权或更多航权还将提升市场内航空公司的多样性, 从而为消费者提供更大的选择空间。

---

<sup>1</sup> 国际民航组织 Doc 9626 号文件 — 《国际航空运输管理手册》将第五航权定义为: “就定期国际航班而言, 一国授予另一国在第一国领土内卸装来自或前往第三国的业务的权利或特权”。人们认为, 第五航权具有重要性, 可对在第二国和第三国之间载运客货且中途经停承运人所在国这一权利起到平衡作用。

<sup>2</sup> 2015 年 5 月, 国际民航组织理事会通过了关于国际航空运输自由化的长期愿景, 作为各成员国追求自由化最终目标的参考点和励志指导:

“我们作为国际民用航空组织的成员国, 决心积极促进国际航空运输的持续自由化, 以便让所有利益攸关方和整个经济受益。我们将以确保最高水平的安全和安保这一必要性以及让所有国家及其利益攸关方获得公平和均等的机会这一原则为指导。”

<sup>3</sup> 航空运输行动小组, “航空: 无边界之益处”, 2014 年。

<sup>4</sup> InterVISTAS-ga<sup>2</sup>, “航空运输自由化对经济的影响”, 2006 年。

<sup>5</sup> Cristea、Hummels 和 Roberson, “服务贸易自由化收益估算: 以客运航空为例”, 2014 年。

## 2.3 对国际航空运输监管框架的益处

2.3.1 制定一项至少包含第五航权交换的多边协定将有助于降低国际航空运输协定系统的复杂性。国际民航组织的 191 个成员国可能有超过 18000 个不同的双边协定<sup>6</sup>，因此，如果能制定一个全球协定，将有助于降低航空公司的行政负担和监管方面的不确定性。但是，只有所交换的航权超过现行的航权，此类协定才能产生这样的效用。否则，如果现行双边或多边安排的自由化程度更高，它们将继续施行，而这将增加而不是降低国际框架的复杂性。

2.3.2 航空公司所有权和控制权自由化和市场准入自由化，特别是第五航权，最好可以同时进行。二者同时自由化可以避免激励航空公司通过投资一国内的航空公司或在该国内创立航空公司来规避该国施行的第五航权限制。

## 3. 对关切的考虑

3.1 本文件的共同提案国理解一些国家可能担心在自由化多边协定下交换第五航权或更过航权会对其承运人产生影响。自由化引起的竞争加剧会在短期内对承运人造成不利影响。但是，这种情况也会激励承运人提升自己的竞争力，从而提高服务标准和为消费者提供更具竞争力的票价。这将带动更多的航空旅行需求，扩大整体市场规模，并为整个经济带来其他益处，例如通过旅游业的增长推动经济的发展。因此，自由化引起的竞争加剧并不必以牺牲本国承运人的利益为代价。例如，得益于澳大利亚-新西兰开放天空协定带来的自由化，新西兰航空和澳洲航空这两个主要的现有承运人都实现了业务增长，大体上都保持了自己的市场地位<sup>7</sup>。

3.2 一些国家表示，航空运输自由化应考虑到为航空公司提供公平和均等的竞争机会的必要性，并且政府应继续在自由化环境中发挥作用，以便防止出现反竞争行为。作为拟议的国际民航组织市场准入多边协定相关工作的一部分，国际民航组织的航空运输监管专家组目前正在就这一问题做进一步讨论。

3.3 本文件的共同提案国认识到，各国似宜保持灵活的态度，以适合自身需求和情况的步伐和方式开展自由化。因此，我们建议，此类国家没有必要立即签署关于交换第五航权或更多航权的多边协定。各国可以选择继续采用现有的双边航权交换做法，待准备好时再签署多边协定。

## 4. 结论

4.1 考虑到自由化的航空运输市场所能带来的好处，8 月 1 日至 5 日在斯里兰卡科伦坡举行的第 53 届亚太地区民航局长会议提到了在制定拟议的国际民航组织多边协定时采取宽泛的范围，即不仅包含第三航权和第四航权交换还包含第五航权交换，所产生的益处，并且鼓励各国以适合自身需求和情况的步伐和方式开展自由化。

---

<sup>6</sup> 假设 A 国与其他 190 个国家签署协定，B 国与剩下的 189 个国家签署协定，则可能有  $190 + 189 + \dots + 2 + 1 = 18145$  个双边协定。

<sup>7</sup> InterVISTAS，“航空运输自由化对经济的影响”，2015 年。

4.2 考虑到自由化的航空运输市场可为航空利益攸关方和整个经济以及消费者带来的好处,请大会认识到在制定拟议的国际民航组织多边协定时采取宽泛的范围,即不仅包含第三航权和第四航权交换还至少包含第五航权交换,所产生的益处。

—完—