



大会 — 第 41 届会议
经济委员会

议程项目 35：国际航空运输的经济监管 — 政策

向全货运输授予第七种自由权

（由智利提交，并获 16 个拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）成员国²支持）

执行摘要

本文件讨论有必要由国际民航组织推动一项多边协定，向全货运输授予第七种自由权，以使航空货运进一步自由化，并通过提升货物交付的速度和数量、精简供应链以满足人们的需要而促成对当前和未来突发情况的应对。

行动：请大会：

- a) 思考 COVID-19 大流行对于航空货运市场的经验教训，包括电子商务的极速发展；和
- b) 推动制定一项专门的国际协定，使得能为向全货运输授予业务权提供更大的灵活性，同时顾及这一市场的独有特性。

战略目标： 本文件涉及战略目标 — 航空运输的经济发展。

财务影响：

参考文件： 第 A40-9 号决议：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明
航空运输监管专家组第十六次会议（ATRP/16）报告（2022 年）

¹ 西班牙文文本由智利提供。

² 阿鲁巴、伯利兹、巴西、哥伦比亚、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

1. 引言

1.1 2013 年举行的第六次世界范围运输会议（ATConf/6）为我们今天所说的国际民航组织关于国际航空运输自由化的长期愿景奠定了基础。这一愿景于 2015 年经理事会通过，目标在于鼓励各国迈向更大的自由化。当时就理解这是所有成员国的共同目标，但由每个国家根据主权确定的步伐和速度来实施。

1.2 在这一过程中，爆发了 COVID-19 大流行病，这对航空运输的连续性和国际连通性造成了影响。

1.3 但是，大流行病也表明，在未预见的情况或全球突发事件中，只有各国经协调的集体努力才能减缓对生命和国民经济的不利影响。负面经验表明，发生如 COVID-19 所导致的供应危机等情况时，航空能够也必须驱动解决办法，国家必须支持这些努力。

2. 拉美民航委员会地区各国的经验

2.1 鉴于大流行病造成的一系列影响，例如对货运飞行需求的增加、国家为恢复连通性而协调行动的努力以及立即采取额外措施以应对前所未有的形势的必要性等，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）于 2020 年 12 月采纳了巴西和智利的建议，在成员国现有监管框架之外创建一个简单和高效的工具，以便利货物运行使用至第七种自由。这一举措采用本着互谅合作精神所商定的谅解备忘录（MoU）的形式加以落实，体现一种超越具体政策且每个国家都有权实施的愿景，条件是不扭曲运营人之间公平和健康的竞争。谅解备忘录的案文规定在机会平等的基础上对定期和不定期全货运输对等授予第七种自由业务权，且不附带任何地理或运力限制。这一协定补充拉美民航委员会成员国之间通过双边或多边安排已经授予的业务权，且不影响此前业已商定和适用的其他自由或条件，例如发布和撤销空运企业许可的要求。

2.2 最初有十个国家签署了这一谅解备忘录：巴西、智利、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国），但对其他拉美民航委员会成员国通过快速通道加入保持开放。同样，每个当事国都可选择在任何时候通知退出该谅解备忘录，并自上述通知之日起六个月后生效。

2.3 众所周知，第七种自由对货运服务实现效率最大化至关重要。但是，国家之间的谈判一般不授予这种权利。因此，谅解备忘录的意图是在特殊和临时的基础上授予第七种自由，仅至 2021 年 12 月 31 日有效，且明确表示有意愿自该日期起再延长一年的国家可能作此延期。但是，在这一时段结束时，由于原有签字国明确表示有此意愿，这一文书得到续签。

3. 国际民航组织的应对

3.1 大会第 40 届会议第 A40-9 号决议附录 A 第 I 节第 12 条要求国际民航组织理事会继续开展工作，以促进对自由化的益处和挑战及市场准入障碍的更好的理解，寻求在适当时候制定一种多边做法。在之前的大会第 38 届会议上，第 A38-14 号决议附录 A 第 I 节第 14 条呼吁制定一份专门的国际协定，以便利航空货运服务更大的自由化。

3.2 在国际民航组织的众多活动和会议上，如国际民航组织航空服务谈判（ICAN）和国际民航组织航空运输专题讨论会（IATS）等，不断有观点认为，由于航空货运业务的独有特性，快运部门全球运营人不断增加，且分销枢纽位于不同国家，航空货运服务亟需更多的商业自由以满足全球航空货运业的需要。这一点在 COVID-19 大流行期间十分明显。

3.3 同时，在不损害理事会航空恢复工作队（CART）在 COVID-19 高级别会议（HLCC 2021）上的建议的情况下，一些国家和全球捷运协会（GEA）和国际航空货运协会（TIACA）等业界代表指出，鉴于对全球大流行病应对的贡献及全货和客运服务之间的重大业务需要的差别，国际民航组织应推进关于全货运输自由化的专门国际协定。

3.4 在 2017 年举行的航空运输监管专家组第十四次会议（ATRP/14）上也讨论了这一事项，并同意制定一份使航空货运自由化的专门议定书，使用直至第七种自由的业务权。这项工作始于 2019 年的 ATRP/15 会议，以国际民航组织秘书处提出的国际航空运输航空货运服务自由化补充协定草案为基础。但是，由于各方立场不同因此未能达成共识，国际民航组织理事会航空运输委员会（ATC）因而也暂停了这项工作。

3.5 最后，在 2022 年 4 月举行的 ATRP/16 会议上再次讨论了这一事项，这次虑及了所收集的信息和从 COVID-19 危机吸取的经验教训以及电子商务的迅猛发展。是否应该推动这一协定仍有待观望。

4. 结论

4.1 最近的经验凸显了全货运输与旅客运输在业务模式、运行要求、局限性、依赖性和监管框架方面的突出特性。所有这些因素都表明最好有一个专门的国际协定以便利航空货运服务自由化，为迅速恢复的市场服务，并为国家和业界带来由此产生的益处。

4.2 国际民航组织引领的制定一项多边协定以授予航空货运服务航权的举措是在 COVID-19 大流行病之前启动的，这些带来了新的见解和经验；而此后，在线交易和全球快递运营人增加，分销中心在不同国家蔓延。

4.3 毫无疑问，世界将在未来面临此种威胁和现象带来的其他危机，例如食物短缺、人口流离失所、气候变化、自然灾害或卫生突发事件等。此外，货物电子商务令人瞩目的增长及其业务模式的演变使得有必要推进国际民航组织关于国际航空运输自由化的长期愿景。在这样的情形之下，必须迅速启动和有效管理物流供应链，航空运输也必须不仅在技术上而且从监管角度准备就绪。

4.4 因此，请大会考虑上述理由，并因而支持继续开展努力，制定一份专门的国际协定，以便利全货运输更大的自由化。