



大会 — 第40届会议  
经济委员会

议程项目32：国际航空运输的经济监管 — 政策

拉美民航委员会成员国的开放天空多边协定  
促进拉丁美洲航空运输自由化方面的进展

(由秘鲁提交和由拉丁美洲民用航空委员会成员国支持<sup>2</sup>)

执行摘要

本工作文件审查了今年生效的《拉丁美洲民用航空委员会成员国开放天空多边协定》的背景、实质和优势，及其对多边主义和拉丁美洲地区航空运输逐步自由化进程的相关性和重要性。

行动：请大会：

- a) 注意到《拉丁美洲民用航空委员会成员国开放天空多边协定》的生效，以及它依照国际民航组织的长期愿景，代表着国际航空运输自由化取得的重大进展；和
- b) 建议成员国为促进国际航空关系中的多边主义，复制这种地区做法。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 航空运输的经济发展
财务影响：	无
参考文件：	第六次世界空中运输会议(ATConf/6)：国际民航组织关于国际航空运输自由化的长期愿景，2015年7月15日，SP 38/1-15/54号国家级信件。

<sup>1</sup> 西班牙语文本由秘鲁提交和由拉丁美洲民用航空委员会成员国支持。

<sup>2</sup> 阿鲁巴、伯利兹、巴西、古巴、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、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、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉。

## 1. 引言

1.1 自由化被理解为旨在保障自由市场准入国际航空运输服务的公共政策和法规，这一主张与现代民用航空本身一样古老。众所周知，它是 1944 年芝加哥会议制定的。

1.2 1980 年代初以来，继美国 1979 年解除管制航空的政策颁布之后直到今天，事实证明，与批评者倡导的政策相比，新的自由化政策对商业航空运输来说是一项更为有利的政策，尽管这种政策也有其问题和缺点。自由化促进了国际民用航空的发展和持续增长，也推动了有效实施自由化的国家的经济增长和互联互通。

1.3 为此，并根据第六次世界航空运输会议(ATConf/6)的建议，国际民航组织理事会第 205 届会议批准并发布了《国际民航组织关于国际航空运输自由化的长期愿景》，代表所有成员国，在各国和利害攸关方机会公平和平等的基础上，按照航空安全和安保的最高标准，决心积极促进航空运输的持续自由化。

2015 年，当时的秘书长雷蒙·邦雅曼在一封向所有成员国发布的信中宣布了这一旨在实现“自由化的终极目标”的总体愿景，鼓励它们考虑将这一愿景纳入各自的政策和标准，并告知国际民航组织其在实施过程中的经验和困难(参阅 2015 年 7 月 15 日，SP 38/1-15/54 号国家级信件)。

1.4 本工作文件旨在响应国际民航组织的这一要求，并介绍拉丁美洲地区在朝向自由化方面取得的进展，主要是《拉丁美洲民用航空委员会成员国开放天空多边协定》(以下简称《拉美民航委员会协定》)今年生效，这在拉丁美洲航空业的现代化和地理范围方面是前所未有的。

## 2. 讨论

2.1 2008 年 3 月，拉丁美洲民用航空委员会的执行委员会呼吁制定一项“开放天空”的多边协定草案，加快地区内航空运输自由化的步伐，使其 22 个成员国都能逐步加入。

2.2 经过连续的会议和协商，拉美民航委员会协定最终于 2010 年 11 月 4 日达成，并由拉美民航委员会在第 A19-03 号决议中通过，该决议获得在多米尼加共和国蓬塔卡纳举行的大会第 19 届常会的批准。它于 2010 年 11 月 5 日开放供 22 个成员国签署。同一个大会通过了第 A19-15 号决议，根据该决议，成员国也可选择签署和接受《拉美民航委员会协定的暂行实施规定》。七(7)个成员国签署了《协定的暂行实施规定》<sup>3</sup>，从而使它们受到条款的约束。

2.3 九(9)个成员国签署了《拉美民航委员会协定》<sup>4</sup>，该协定于 2019 年 4 月 7 日生效，有三(3)个成员国批准了该协定：巴拿马(2013 年 1 月 15 日)、乌拉圭(2017 年 12 月 15 日)和巴西(2019 年 3 月 7 日)。

---

<sup>3</sup> 智利、多米尼加共和国、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马、巴拉圭和乌拉圭。

<sup>4</sup> 脚注 2 内的国家之外，加上巴西和哥伦比亚。

2.4 现已生效的《拉美民航委员会协定》有序言部分和 40 条规定，是拉丁美洲有关航空运输服务的第一份地区多边协定。它是一份将“开放天空”完全自由化的协定，其中它寻求缔约方给予自由和不受限制的运营权利，直至达到第九航权。

《拉美民航委员会协定》的条款可总结如下：

- a) 每一缔约方允许航空公司选用多重指定的选项，以公司注册地和主要业务地取代实质性国家控制和所有权标准，作为任何指定的航空公司的资格要求，以便利在每一缔约国投资民用航空；
- b) 对于授予交通权利，第2条要求各缔约方承认所有其他缔约方的航空公司拥有到第六航权的全部权利。在单独的章节中，第七航权被认为仅属货运服务和客货联运服务，第八和第九航权或国内航空运输权亦然；
- c) 根据市场考虑，自由确定指定航空公司的运力、班次和机组人员，不受任何限制、配额或其他规定的约束；
- d) 根据市场考虑，指定的航空公司自由设定票价；
- e) 在竞争方面，每一缔约方的立法在其领土内得到承认，并有义务合作和分享有关竞争的法规和程序的信息；
- f) 最后，该协定载有与所有现代航空服务协定 (ASAs) 相同的条款，以促进运营和营销，如销售和营销、计算机订座系统 (CRS)、机场使用、地勤服务、商业合作协议 (代码共享)、航空器租赁、运营灵活性、运力变化、多式联运以及行政管理、非航空性质的标准条款；和
- g) 为使尽可能多的成员国加入《拉美民航委员会协定》，并为多样化和不断发展的国家立法和政策框架提供必要的灵活性，对提出保留的权利不加限制。

2.5 在任何时候对提出和撤回保留的权利不加限制是对整个地区在经济监管而特别是航空运输自由化方面的多样化和不断发展的国家立法和政策框架的积极回应。这促进了《拉美民航委员会协定》的签署，并从其生效开始，将使更多的成员国能够加入。事实上，正如预期的那样，签署该条约的九(9)个成员国中有七(7)个提出了保留，所有提出的保留都针对国内航空运输权(第八和第九航权)。三(3)个成员国对第七航权提出了保留，三(3)个成员国对非航空事务如自由竞争规则、课税和争端解决提出了保留，因为它们在国内立法不同于《协定》的规定。智利和乌拉圭没有提出任何保留。

2.6 根据我们的经验，特别是在一项对每个成员国的法律甚至宪法都有影响的关于空域使用的这一政治敏感问题的多边条约中，给予无限制保留的选项是一种可以让该地区所有成员国能够努力实现长期共同目标的便利方式，即通过相互承认前六项航权，优化与美洲大陆其他地方和世界的空中互联互通，而不需通过困难或无法实现的立法改革。随着不可逆转的自由化进程向前推进，未来有可能纳入第七、第八和第九航权。这一机制是实现国际民航组织长期愿景的一项具体成就，其最终目的是寻求实现逐步自由化。

2.7 尽管周期性的经济和金融问题偶尔会影响我们各国，但拉丁美洲的国际和国内空中交通增长率高于世界平均水平，尽管低于某些其他地区。这一点，再加上幅员辽阔的山区地理跨度，这说明该地区各国政府有必要支持航空运输自由化，将其作为推动旅游业和贸易进步和分散发展的一种手段。

2.8 1990 年代，拉丁美洲和加勒比签署了仅限于该次地区的各种多边航空协定。然而，十年过去了，只有少数几个协定开始取得成效，或在某些情况下，只取得部分成效。

1996 年《福塔莱萨协定》就是这种情况，该协定最初由南方共同市场国家制定，2000 年扩大到南美洲中部和南部的所有七个国家<sup>5</sup>。该协定没有得到一个组织的支持，安第斯共同体和拉美民航委员会的情况就是如此，其目标没有那么雄心勃勃但尽管是必要的：开发新的次地区航线，往返于这些缔约方现有双边协定规定的范围之外的二级机场。因此，《福塔莱萨协定》与多种不同类型的双边航空运输协定(ASAs)同时存在。

安第斯国家共同体(CAN)是一个更广泛和更成功的例子<sup>6</sup>，在范围和实质上更全面，它随着安第斯国家共同体 1991 年第 297 号决定生效，并随着安第斯国家共同体 2004 年第 582 号决定成为正规机构和作出改进，即与技术秘书处和安第斯国家共同体支助实体一起创建了安第斯航空管理局。安第斯国家共同体关于消费者保护的 619 号决定和关于统计的 650 号决定对这项安排作出进一步巩固，涵盖了次地区直至第五航权的所有定期和不定期服务，并对运力不加任何限制。这个安第斯次地区航空运输系统一直都非常有用，甚至取代了其缔约方之间的所有双边协定。只是在过去十年里，通过整合新的机场实现了互联互通多样化的目标，尽管次地区以外的国内航空运输权和航路服务没有涵盖在内。

加共体国家(1996年)和加勒比国家联盟(ACS)(1994年)国家之间也签署了次地区协定。

2.9 拉美民航委员会协定的优势和效益是前所未有的，比上述各项协定更进一步：

- a) 这是一项设法将 22 个国家的空域整合在一起的地区协定；
- b) 它消除了缔约方及其航空公司之间的市场准入壁垒，在数量或运量配额方面没有任何限制，不仅在本区域内而且与第三方国家一起，给予最高可达第五和第六航权的航运权利，从而创造了重大投资机会；
- c) 通过运用缔约方立法惯例和政策的灵活保留安排，它使每个缔约国有可能获得第七、第八和第九航权；
- d) 它通过确立公司注册地和主要营业地的标准而不是国家所有权和控制权来促进对航空公司的投资；
- e) 它超越了以前始发国的规则，普遍承认根据国家自由竞争规则制定票价的权利；和

---

<sup>5</sup> 阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭是创始成员。玻利维亚、智利和秘鲁随后加入。

<sup>6</sup> 玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁（2006年，委内瑞拉）。

- f) 最后但并非最不重要的一点是，拉美民航委员会协定可为该地区在全球舞台上与其他地区集团或组织进行联合航空谈判提供法律和航空政策基础。

### 3. 结论

3.1 请大会注意到《拉丁美洲民用航空委员会成员国开放天空多边协定》的生效以及根据国际民航组织的长期愿景，推动国际航空运输自由化的多边主义所带来的重大进步。

3.2 请国际民航组织成员国在航空服务协定中提倡多边主义，以期优化和发展航空路线和国际航空运输系统。

—完—