



大会第 37 届会议

经济委员会

议程项目 49：国际航空运输服务的自由化

国际航空运输监管和自由化方面的发展情况

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件报告了自上届大会以来，在经济政策方案项下所完成的主要工作。它还提供了业界和监管方面的重大发展情况的简要概况。此外，本文件查明了本组织面临的挑战，并提出了本组织下个三年期，在航空运输政策及监管领域的行动计划。

行动：请大会核准第 4 段概述的今后的活动，其中包括：

- a) 国际民航组织与各国、业界利害攸关方和其他国际组织进行合作和接触，以处理航空运输领域中共同关心的问题；
- b) 在下一个三年期的适当时间，召开一次世界范围的航空运输会议；
- c) 为各国提供国际民航组织航空服务谈判会议（ICAN）的便利；
- d) 在航空运输监管方面向各国提供援助；和
- e) 监测并向各国通报国际航空运输的重大发展情况。

战略目标：	本工作文件中提议的行动，将促进本组织的战略目标 D。
财务影响：	本文件中提及的各项活动，将根据 2011 年—2013 年方案预算的可用资源和/或预算外捐助情况进行。
参考文件：	A37-WP/20 号文件：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明 Doc 9902 号文件：《大会有效决议》（截至 2007 年 9 月 28 日） Doc 9901 号文件：《大会第 36 届会议经济委员会的报告》 Doc 9587 号文件：《关于国际航空运输经济监管的政策和指导材料》

1. 引言

1.1 自 2003 年的第五次世界范围的航空运输会议（ATConf/5）以来，国际民航组织的工作重点已集中在宣传和实施其政策框架和指导，便利和协助各国的自由化进程方面。

2. 国际民航组织完成的工作

2.1 在过去三年里，秘书处在遵循本组织的战略目标和业务计划方面，完成了在经济政策方案项下的以下主要任务 [进一步的详情，可在理事会的相关年报中和大会网站的“文件”（Documentation）项下查阅]。

2.2 **国际民航组织航空服务谈判会议（ICAN）**。根据第五次航空运输会议提出的“市场”概念，秘书处为各国开发并推行了一种新的、有创造性的国际民航组织会议服务，即国际民航组织航空服务谈判会议。这种会议为各国提供了一个中心会议场所来进行它们的航空服务谈判。通过使每个参加国能在同一地点与其不同的双边伙伴举行会谈，这种会议便利并极大地改进了谈判进程的效率。国际民航组织航空服务谈判会议还通过其研讨会为参加者提供了一个论坛，使大家能够了解当前的趋势和国际民航组织有关的指导意见，交流经验，并讨论自由化方面的主要问题。在 2008 和 2009 年先举行了两次此种会议，2010 年国际民航组织航空服务谈判会议，将于 2010 年 6 月在牙买加举行。

2.3 **自由化 — 全球量化指标**。在回应大会的有关要求方面，秘书处完成了一项关于评价自由化程度的全球量化指标的研究。该研究产生了三类指标，以国家对的航线和定期旅客班次，以及由自由化创造的机会及其实际的利用，来跟踪自由化的发展情况。在 2010 年正在进行另外两项研究，一项是关于航空运输自由化各种道路的利弊；另一项是关于经济和技术政策的同时一并实施。

2.4 **全球和地区性专题讨论会**。在这三年中，秘书处组织并举办了許多涵盖一些航空运输题目，包括自由化题目在内的全球和地区性专题讨论会。它们包括：非洲国家地区专题讨论会（2008 年 4 月，尼日利亚），与欧洲委员会合办的关于地区做法的全球专题讨论会（2008 年 4 月，蒙特利尔），以及 2008 年 10 月和 2009 年 9 月，分别在马来西亚和中国举行的国际民航组织/世界银行/航路发展论坛的会议。这些会议都是宣传国际民航组织政策指导的有效办法，为各国交流意见和经验、讨论政策选择方案提供了有用的论坛。

2.5 **国际民航组织的政策和指导材料**。遵照大会 A36-15 号决议（附录 A，第 V 节），秘书处完成了对《国际航空运输经济监管的政策和指导材料》（Doc 9587 号文件，第 3 版 — 2008 年）的修改和出版；更新了《世界航空服务协议数据库》（Doc 9511 号文件），使其成为一个在线的产品，扩大了涵盖范围（包括双边协议的案文）以及查询特点；更新了国际民航组织的网站，以便提供有用的信息及相关的国际民航组织的指导意见。

3. 主要的发展情况

3.1 以下提供了自上届大会以来，一些主要的业界和监管方面的发展情况之要点。一个更详细的题为监管和业界概况的报告，将载于大会网站的“文件”（Documentation）项下。

3.2 **业界的发展情况。**全球性经济危机始于 2008 年，随后 2009 年的经济衰退已经严重地影响了航空运输业。所造成的贸易、消费者消费水平及旅行要求的下降，导致了航空公司业有史以来最大的亏损。虽然 2010 年有复苏的迹象，但是，情况仍然多变，业界继续面临着许多不定因素。

3.3 航空公司业已通过采取各种措施，包括调整业务模式等来应对危机。过去两年出现了航空公司进一步的整合、加强联盟、跨界资产投资等，低成本承运人在国家一级和地区一级继续扩大，并且扩大到了一些国际航线上。

3.4 **监管趋势。**尽管有这些危机，自由化的趋势在继续，许多国家在其国家、双边和地区各级采取了自由化。截至 2009 年年底，双边“开放天空”协议的数量达到 167 项，涉及 102 个国家。13 项地区自由化协议正在运作中。欧洲联盟（EU）在与主要的伙伴们继续推行自由化协议，而其他的一些地区集团也在积极的推行地区内和地区间的自由化。

3.5 业界和其他各利害关系方，都在政府决策过程中以及推行自由化方面更加积极。例如，国际航空运输协会（IATA）邀请了 14 个国家的政府和欧洲委员会（EC）参加 2008 年 10 月举行的“自由议程峰会”，讨论如何进一步实现市场准入和空运企业的所有权及控制权规则的自由化。此后，2009 年 11 月又举行了第二次峰会，其间 7 国政府和欧洲委员会签署了关于市场准入、定价和所有权的自由化的共同政策声明。

4. 各种挑战和今后的工作

4.1 有一些紧迫的问题，使各国和业界希望国际民航组织能帮助处理，诸如：市场准入、航空承运人的所有权和控制权、以及把双边体系向多边主义改革。为了推进其各项战略目标，本组织在 2011-2013 年方案预算、和/或在预算外的捐助方面，在有可用资源的条件下，计划在经济政策领域，按以下提出的方式开展工作。

4.2 本组织将与各成员国、业界、各有关组织、以及其它利害关系方进行接触和合作，推进其关于航空运输可持续发展和商业权利的多边主义的目标，并将继续促进与其它国际组织的协作，以处理航空运输领域中共同关心的问题。

4.3 鉴于国际民航组织在国际航空运输的可持续发展方面，能发挥重要作用，理事会可以考虑，在有资金的情况下，在下一个三年期的适当时间，召开一次世界范围的航空运输会议，以评估形势和讨论带有全球重要性的问题，为应对国际航空界在新的十年中面临的各种挑战献计献策。

4.4 本组织将继续为各国提供国际民航组织航空服务谈判会议的便利，改进其相关的各种服务（例如：研讨会、关于谈判技巧的培训等）。它还将探索更实际有效的办法，为各成员国提供支持及协助，尤其是那些在自由化环境中最需要帮助的发展中国家。这些活动将通过讲习班、研讨会及其他类型的培训，在成本回收的基础上进行。

4.5 本组织将继续对重要的发展情况，特别是对那些大家主要关注的和正在出现的问题（如：对航空运输适用的与环境相关的经济措施之影响、油价、航空公司的整合、保护消费者等），进行监测、研究及应对，并将情况及时告知各国。