



国际民用航空组织

A35-WP/9

EC/1

19/5/04

## 大会第35届会议

### 经济委员会

议程项目27：国际航空运输服务的管理和第5次世界范围航空运输会议的成果

#### 理事会关于第5次世界范围航空运输会议和服务贸易的报告

##### 摘要

本文件报告了理事会有关第5次世界范围航空运输会议（ATConf/5）的筹备、成果和后续工作，以及自大会第33届会议以来服务贸易的发展情况。

大会的行动在第5段。

##### 参考文件

Doc 9819号文件，ATConf/5《世界范围航空运输会议的报告》

Doc 9798号文件，A33-EC《大会第33届会议经济委员会的报告》

Doc 9790号文件《大会有效决议》（截止2001年10月5日）

Doc 9587号文件《国际航空运输经济管理的政策和指导材料》

2003年7月25日的SC 5/1-03/71号国家级信件

## 1. 引言

1.1 自大会第33届会议以来，在航空承运人经济管理方面的主要发展和本组织在这一领域工作的重点，是2003年3月24日至28日在蒙特利尔举行的第5次世界范围航空运输会议：自由化的机遇和挑战，以及服务贸易。本文件报告了会议的情况和理事会对会议报告（《世界范围航空运输会议的报告》Doc 9819号文件）采取的行动，以及服务贸易的发展情况。文件还提议对大会第A33-19号决议，即ICAO在航空运输领域的持续政策的综合声明的附录A经济管理进行一些修订，这将在议程项目31中进行研究。

## 2. 世界范围航空运输会议

### 2.1 背景和筹备

2.1.1 1994年第4次世界范围航空运输会议之后，本组织对悬而未决或该次会议所要求的事项作了广泛的后续行动方面的工作方案。那些工作主要是由理事会通过航空运输管理专家组(ATRP)进行的，涉及了保障措施、航空承运人所有权和控制权、“商务经营”事项、优惠措施和代号共享等一些问题。其结果为各缔约国形成了大量补充的政策指导。大会第32届会议注意到了理事会的这一工作，重申了ICAO在这一领域的领导作用，并强调ICAO需要采取积极主动的态度。理事会随后向第33届会议报告了航空运输行业和管理政策中的重大发展情况，以及打算召开另一次航空运输会议，来解决关于自由化方面许多当前相关的问题，以满足各国对有保障措施的自由化政策指导的需要。

2.1.2 在2001年2月第33届会议之前，理事会决定召开第5次世界范围航空运输会议。会议的目标是制定国际航空运输自由化的框架，用保障措施确保公平竞争、安全和保安，并包括确保发展中国家有效和持续参与的措施。就会议的议程与各国在2001年进行了协商，理事会于2001年12月予以通过。它围绕四个组成部分，即：先期审议自由化的背景和经验；审议自由化的关键管理问题；审议航空运输协定的范本；以及正在发展中的全球自由化框架，包括ICAO的作用和未来工作。理事会还决定会议应该增加一个预备性研讨会和一个展览。带有邀请函的国家级信件介绍了会议的背景、议程和其他组织安排，于2001年12月发给了各国。

2.1.3 秘书处于2002年5月召开的ATRP的帮助下，制定了有关所有议程项目的大量文件。关于航空承运人所有权和控制权的关键题目，秘书处还在2001年和2002年期间做了一项各国政策和措施的调查，以此作为制定今后这一领域自由化问题和政策选择的基础。作为会议的背景文件，对《国际航空运输管理手册》(Doc 9626号文件)和《双边航空运输协定摘要汇编》(Doc 9511号文件)做了修订和更新。

2.1.4 作为会议准备和筹集的一部分，ICAO于2002年底和2003年初在几乎所有地区进行了一系列地区研讨会。这些会议使各国和许多组织较好地理解了所提出的问题和提案，因而为其作为国家或国家集团制定各自的立场提供了一个机会。这还对管理会议的进行有极大的帮助。会议召开之前，通过ICAO网站散发或提供了大多数会议文件。

2.1.5 1994年的会议和理事会随后的工作，提供了ICAO对自由化政策指导的基础，2003年的会议在此基础上得以举行。秘书处以及各国和各组织对第5次会议提交的许多提案，都借鉴了以往的工作并阐述、提炼或补充了其中的内容。

### 2.2 会议的参与和进行

2.2.1 出席会议的人员较多，有来自145个国家和作为观察员的26个组织的近800位代表。在2003年3月底的总形势下，有如此多的出席人数表明了大家对会议目的和所讨论问题有普遍兴趣。与之相联的预备性研讨会是与其他组织和当地学术机构联合组办的，也取得了较高的出席水平，引起了较大的兴趣。展览会为与会人员提供了信息和联系渠道。

## 2.3 会议的成果

2.3.1 会议对其议程的所有题目都做出了结论和决定。鉴于议程的复杂性和广泛程度，会议的成果也较为广泛。全部成果包括：国际航空运输自由化的总体原则宣言；两项建议，一项关于航空承运人所有权和控制权的自由化，另一项关于ICAO的未来作用，包括同世界贸易组织（WTO-OMC）的关系；以及供各国在其航空运输协定中酌情使用的七项模式条款，它们涉及：指定和授权、航空器租赁、关于航空货运服务的一个附件、防止反竞争作法的保障措施、一项参与和优惠措施的过渡附件、争端的解决和协定的登记。此外，会议通过了其报告的67项结论，涵盖了议程题目和问题各个方面。结论当中有会议批准的航空运输协定范本（TASAs）的概念和内容，一个用于双边而另一个用于地区性的航空运输关系。整个宣言当中，建议和结论多次提到各国和ICAO应采取的行动。

2.3.2 2003年6月，理事会审议了这次会议的成果，批准了两项建议，同意了某些将由ICAO采取的后续行动。秘书长随后向各国发出了国家级信件（2003年7月25日的SC 5/1-03/71号函），告诉大家会议成果，使各国了解后续行动，并在一份附篇当中提请他们注意会议指示各国应采取的行动。会议报告作为Doc 9819号文件于2003年7月发给了各国。此外一些要求采取特别行动，如向ICAO提供信息的国家级信件，在有关会议成果的总信件之后寄出。这些额外的国家级信件涉及：关于加入国际航班过境协定（2003年7月25日的O1/5-03/77号函）；所有权和控制权（2003年9月26日的SC 5/6-03/88号函，包括另一项关于各国政策、做法和立场的调查）；关于自由化经验案例研究（2003年9月26日的SC 5/6-03/89号函）；争端解决机制以及调解或解决争端的专家名单（2003年9月26日的SP 38/4.1-03/90号函）；和透明度（2003年11月28日的EC 2/16.1-03/105号函）。会议的成果得到了广泛传播，而且秘书处还利用访问或出席其他组织会议的机会，吸引大家对会议及其成果的关注。包括会议成果内容（题目为“综合结论、条款范本、建议和宣言”）的所有会议文件，仍然可以通过ICAO网站获取其电子版：<http://www.icao.int/icao/en/atb/atconf5/>。

## 2.4 对成果的评价

2.4.1 会议成果回应了理事会对全球自由化框架的呼吁。总体原则宣言提供了一个广泛推行的目标、原则和政策的声明，航空界可以将其作为今后进行自由化的航空政治参考框架。鉴于航空不断发展的全球化和自由化进程的性质，该宣言将不可避免地需要在适当的时候进行重新评价。但是，就当前的目的而言，它回应了需要有一个框架来指导航空界的需求，并使航空界以外的人也能了解情况。会议通过的各种模式条款提供了切合实际的建议，各国在进行自由化时可以酌情使用。在模式条款当中，具有特殊意义的是，认可加速航空货运领域的自由化、为公平竞争制定保障措施的机制及建立在ICAO早期工作基础上的创新的解决争端机制、在向全面自由化过渡中结合参与和优惠措施的方法、以及改善透明度，包括航空运输协定登记过程的措施。此外，两项TASAs包含了这些模式，以及ICAO过去制定的其他模式条款。TASAs是综合性航空运输框架协定。由于它们包含渐进自由化的备选方案、备选文字和解释性说明，因而可以在各国航空运输关系中用作实际指导和借鉴标准。

2.4.2 会议通过的两项建议解决了两个重要问题。第一项，关于航空承运人所有权和控制权自由化的建议，提出了“主要营业场所”和“有效管理控制”作为航空运输协定中指定和授权航空承运人传统的“主要所有权和有效控制权”条款的一种替代方案。各国的应用将有助于开放航空政治关系这个方面，并便利空运企业界获得更多资金、跨国所有权以及投资。通过敦促各国采用灵活的指定方法，以及提议使用积极方法的建议，包括单边或协调的行动，以便接受其他各国实际上使用的非传统性标准，会

议以此寻求加强这一自由化进程。这些方法的实施在全面考虑了安全和保安需要的同时，应有助于逐步对这一关键性管理方式实行自由化。

2.4.3 航空承运人所有权和控制权目前在大会第A33-19号决议的附录A第II节经济管理中作了论述。作为会议制定的替代方法和政策指导，理事会提议参考这一管理方式的自由化，并根据“主要营业场所”和“有效管理控制权”的替代标准，以灵活的方式更新第A33-19号决议。对这些组成部分提议的措辞主要来自于会议宣言。对第A33-19号决议的适当修改反映在本文件的附录当中。

2.4.4 关于第二项建议的题目——ICAO在这一领域中的未来作用，会议同意ICAO应该侧重于努力促进、推动并帮助各国的自由化进程。该建议还涉及了ICAO同WTO-OMC的关系，并要求ICAO继续关注其关于服务贸易的政策（目前反映在大会第A33-19号决议当中），它强调了安全、保安和经济管理与本组织对自由化新的侧重之间的联系和相互关系。服务贸易的发展情况和由于会议结果而导致对ICAO政策的拟议修订在以下第3段论及。

## 2.5 理事会的后续行动和未来工作

2.5.1 尽管会议没有遗留任何悬而未决的主要项目，但产生了大量的提案，需要进一步的后续行动，主要目的是实施会议决定、根据出现的情况和需要进一步阐述政策指导，监控信息，以及帮助各国的自由化进程。在审议会议的成果时，理事会同意保留ATRP用于咨询，以便在特定的基础上帮助秘书处的工作。迄今为止，该专家组一直从事会议要求的对有关租赁模式条款的修订，以及对TASAs做进一步细致的修改。预计还将经常使用该专家组专门对作为各国的“活文件”和管理工具的TASAs进行修订和改进。

2.5.2 会议还要求建立一些帮助各国自由化工作的信息数据库，供大家使用。因此，建立了关于各国对航空承运人所有权和控制权，以及其他指定标准的政策、做法和立场的数据库，还有各国自由化经验包括自由化案例研究的目录。这两个数据库已经可以通过ICAO网站查索。ICAO已经保持了若干其他信息数据库，以便能够履行其政策分析的任务。自会议以后，已经进一步更新了建立时间较长的双边航空运输协定数据库，并以CD-ROM格式将其作为《世界航空运输协定数据库》予以提供，它具备内置工具，以对数据库进行检索。在会议之后，关于《国际航空运输管理手册》（Doc 9626号文件）在其最终完成和散发之前，有必要做一些补充工作。此外，对本组织在《国际航空运输经济管理的政策和指导材料》（Doc 9587号文件）中的管理政策指导汇编进行更新的工作，将在本届大会之后完成。

2.5.3 作为会议要求的ICAO“促进”任务的一部分，对各国的一个主要帮助手段是讲习班和研讨会方案。会后首次地区管理政策研讨会于2003年10月举行，计划2004年还要举办类似的研讨会。如果资源允许的话，将继续举办研讨会。这些研讨会的目的是通过与与会者之间交流经验和提出建议，把重点放在那些实施自由化的实际问题上。TASAs还可以在这些研讨会上为讨论自由化替代方案提供了一个载体。

2.5.4 理事会打算密切注视管理领域的发展，以期必要时为各国制订额外的政策指导。会议承认航空运输的经济管理是一个迅速发展的领域，会不断出现可能需要在全球层面考虑的问题。涉及第三方同欧洲共同体各成员国航空运输协定的新谈判关系，即是一个具有全球影响的重大管理发展的例子。因此，它是理事会将仔细注视的问题。会议的后续工作需要ICAO与各缔约国之间在信息和经验交流方面

有更加密切的关系，以便使ICAO能够支持各国的自由化工作。将考虑在回收全部成本的基础上，于2005年召开一次全球研讨会，以便评估自由化、会议后续工作和任何正在出现的管理问题。

### 3. 服务贸易

3.1 自大会第33届会议以来，关于服务贸易领域的关注重点是对WTO-OMC贸易服务总协定（GATS）中的航空运输服务附件的审议。该审议始于2000年，还包含对扩展国际航空运输服务附件涵盖范围的讨论。到目前为止，附件涵盖范围仅限于航空器的修理和维护服务、销售和市场营销、以及计算机订座系统（CRS）的服务。

3.2 在大会第33届会议时，对该附件的审议正在进行当中，WTO-OMC成员提出了对附件做可能扩展的一些提案。在2001年和2002年WTO-OMC的服务贸易理事会（CTS）会议上，继续审议并一同讨论了关于可能增加附件涵盖范围的问题。ICAO出席和/或密切注意了这些会议。尽管审议在2003年10月结束，但没有能够达成扩展附件的一致意见。这次世界范围航空运输会议的举行、时间安排和成果，对WTO-OMC考虑审议和扩展附件都产生了影响。在2003年10月的CTS会议上，讨论了下一次审议的时间安排问题，同意将在2005年CTS最后一次例会上进行。这样有效地结束了首次审议过程和关于扩展附件的任何进一步讨论。因此，此次审议的结果是附件保持不动。在CTS的讨论过程中，许多WTO-OMC成员表示尽管首次审议没能在进一步扩展问题上取得进展，但是附件应该继续作为国际航空运输自由化的一项备选方案。因此，可以预期涵盖范围的扩展问题将会在下一次审议过程中重新进行讨论。

3.3 自80年代以来，ICAO一直在跟踪和审议服务贸易问题的发展情况，并且ICAO的政策保持了某些基本的条理。大会第33届会议审议了该政策，并纳入了1999年通过的理事会决议中的一些补充要素。目前的政策列在大会第A33-19号决议的附录A经济管理中的第IV节。虽然第IV节的总旨依然有效，但理事会提议在有关服务贸易的章节中，纳入会议通过的国际航空运输自由化总体原则宣言中的要素。两项主要要素是，关于ICAO制定的自由化管理备选方案的使用，和理事会在促进和协调自由化进程中应发挥领导作用。作为对ICAO的作用和与WTO-OMC的关系的讨论结果，会议在其宣言中通过了这些新的要素。理事会认为，补充这些要素以及其他一些对会议宣言中较为重要的措辞所做的少许调整，将强化大会决议的这一章节，并明确ICAO有意在国际航空运输中进行有保障措施的逐步自由化方面，继续发挥积极主动的作用。本文件附录表明了对服务贸易政策拟议的修改。

### 4. 拟议行动的财务影响<sup>1</sup>

4.1 将根据2005年—2007年方案预算草案的方案3.2—经济政策一项中可用资源情况，实施第2.5段提出的拟议工作。与目前三年期相比，方案3.2包括减少了一个一般事务职位。

---

<sup>1</sup> 介绍这一情况只是为了指出拟议行动预计对财务的影响。为这一拟议行动而分配的资金将取决于由大会批准的2005年—2006年—2007年本组织方案预算的最终形式。

## 5. 大会的行动

### 5.1 请大会：

- a) 注意关于第5次世界范围航空运输会议成果、后续工作、以及服务贸易发展情况的此份报告；和
- b) 审议本工作文件附录中的案文，以期在议程项目31项下通过。

-----

## 附录

### 对大会第A33-19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附录A拟议的修订

... ..

#### 第II节：管理安排方面的合作

鉴于在国家一级单方面采用的某些经济、金融和运营限制影响国际航空运输的稳定性，往往造成国际航空运输中不公平的歧视性贸易做法，而且可能与《公约》的基本原则和国际航空运输的有序而协调的发展相抵触；

鉴于正常而可靠的航空运输服务的提供对于包括依靠旅游业的许多发展中国家的经济发展具有根本的重要性；

鉴于授权航空公司行使航线和其他航空运输权利所适用的实际所有和有效控制标准的严格运用可能使许多发展中国家无法在运营国际航班和充分利用从中获得的好处方面享有公平而平等的机会；

鉴于航空承运人的指定和市场准入的授权，应该按照每一个国家的速度，酌情、逐渐地、灵活地并且尤其在安全和保安方面有有效管理控制的情况下，实行自由化；

鉴于放宽或灵活应用空运企业的指定和授权标准能够帮助建立国际航空运输以稳定、高效和经济的方式发展和繁荣的经营环境，并且有助于各国参与自由化进程的目标；

鉴于此类国家间的发展目标的实现正日益得到合作安排的促进，其形式是地区经济集团和象征着特别在属于此类地区经济一体化运动的发展中国家间共有的密切关系和共同利益关系的职能性合作；

鉴于由享有上述共同利益关系的一个或多个发展中国家或其国民实际所有和有效控制的一家航空公司行使拥有同样共同利益关系的另一发展中国家的航线和其他航空运输权利，将有利于促进发展中国家的上述利益；

大会：

1. 敦促各缔约国避免采用可能影响国际航空运输有序而协调发展的单方面措施，并确保在将国内政策和立法用于国际航空运输时充分考虑到其特性；

2. 敦促各缔约国依据包括有关方面商定或将商定的航空运输协定在内的相互可接受的条款和条件，接受其中所作的指定，并允许其中规定的航空公司行使同一集团内的任何发展中国家的航线权利和其他航空运输权利；

3. 敦促各缔约国承认地区或次地区经济集团内的共同利益关系概念，作为一个或多个发展国家指定属于同一地区经济集团内另一个或多个发展中国家，并且由该另一个或多个发展中国家或其国民实际所有和有效控制的航空公司的有效根据；

4. 敦促各缔约国考虑使用空运企业的指定和授权的替代标准，包括那些ICAO制定的标准，在不损害安全和保安的条件下，采取灵活和积极的方法，以适应其他各国在航空承运人所有权和控制权的自由化方面所做的努力；

5. 请在国际航班各种形式的联合经营方面有经验的缔约国不断向理事会提交关于其经验的全部信息，以便本组织在这一特定领域拥有可能有助于缔约国的全部信息；

6. 要求理事会在愿意加入国际航班经营的地区或次地区经济集团的缔约国提出要求时，向其提供全部可行的援助；和

7. 要求理事会在那些彼此间主动直接订立国际航班联合所有和联合经营的合作安排或其航空公司订立此类安排的缔约国提出要求时，向其提供援助，并迅速向各国通报关于此类合作安排的信息。

....

#### 第IV节 服务贸易

大会：

鉴于关于把国际航空运输包括在《服务贸易总协定》之中的问题，国际民航组织已经积极促进所有有关方面理解《国际民用航空公约》条款和国际民航组织在国际航空运输方面的特殊任务和作用；

大会：

1. 重申国际民航组织需要继续探索未来的管理安排并拟订应对国际航空运输面临的挑战的建议和提案，以便对影响它的内部和外部变化作出回应；

2. 认识到此类安排的基础应是朝着市场准入逐步、渐进、有序和有保障地变化的总目标以及所有缔约国在确保其有效而持续地参与国际航空运输方面的利益；

3. 重申国际民航组织在制定关于国际航空运输管理的政策指导方面的主要作用；

4. 敦促参与有关国际航空运输的贸易谈判、协定和安排的缔约国：

a) 确保其国家管理当局之间的内部协调，特别是让航空当局和航空业直接参与谈判；

b) 确保其代表充分了解《芝加哥公约》的条款、国际航空运输的特殊性质及其管理结构、协定和安排；

c) 考虑到其相对于那些非世界贸易组织成员的国际民航组织成员国的权利和义务；



- d) 仔细审查把额外的航空运输服务或活动纳入《服务贸易总协定》的任何提议的含义，同时尤其要铭记国际航空运输的经济、环境、安全和保安诸方面之间的密切联系；
  - e) 促进对国际民航组织在制定关于国际航空运输管理经济管理，包括国际航空运输自由化的政策指导方面的作用和任务的充分理解，并考虑使用这一指导；和
  - f) 依据《公约》第八十三条，把在《服务贸易总协定》下作出的有关国际航空运输的任何豁免和特定承诺文本向国际民航组织登记备案；
5. 要求世界贸易组织、其成员国和观察员给予下列事项应有的考虑：
- a) 国际航空运输的特殊管理结构和安排以及在双边、次地区和地区各级出现的逐步自由化；
  - b) 国际民航组织对于国际航空运输，特别是其安全和保安的基本责任；和
  - c) 国际民航组织关于国际航空运输经济管理的现行政策和指导材料及其在此领域的持续工作；和
6. 要求理事会：
- a) 继续在推动和协调经济自由化进程，同时确保国际航空运输的安全、保安和环境保护等方面发挥全球的领导作用；
  - b) 提前主动跟踪服务贸易中可能影响国际航空运输的发展变化，并随后通知缔约国；和
  - c) 促进国际民航组织、世界贸易组织及涉及服务贸易的其他政府间和非政府组织之间继续开展有效的交流、合作和协调。

....