

世界范围航空运输会议：自由化的挑战和机遇

2003年3月24日—29日，蒙特利尔

议程项目 1： 先期审议

会议任务的背景和概述

(由秘书处提交)

摘要

本文件概述了本届会议针对航空业和管理方面的发展为背景的任务，并对各项议程之下的主要任务及其预期结果做了解释。

会议行动在第 4.1 段。

参考文件

Doc 9644 《关于国际航空运输管理的世界范围航空运输会议的报—现状和未来》

1. 引言

1.1 本届会议是国际民航组织理事会自 1977 年以来为解决国际航空运输经济管理问题召开的一系列世界范围会议的第五次会议。1977、1980 和 1985 年的前三次会议的重点放在政策协调和相互一致，以及制定国际民航组织对某些具体的管理事项的立场和政策指导原则，比如航空公司的运力管理、运价和不定期航班。为对 80 年代以来逐步发展的全球经济和贸易变化做出反应，1994 年 12 月召开的第四次会议采用了不同的作法，即审议经济管理的各个主要方面以便使管理框架适应于新的全球环境。1994 年会议的主题是：“国际航空运输管理—现状和未来”。会议的主要成果是一份单一的建议，包含了对各国、服务提供者和国际民航组织的一系列原则和建议的行动，对国际民航组织而言包括要求采取后续的行动。第四次会议结果的核心实质是需要管理方面的变化，包括持续进展的自由化，以便使本行业适应变化的环境。但同时明确地说明这种变化应根据各国选择的途径和步伐进行。

1.2 促使召开 1994 年会议并对其结果产生影响的必要性，继续影响着今天的国际航空舞台，并事

实上参加了许多当时存在的调整问题。举例而言，自 1994 年以来全球化、自由化、私有化和地区一体化的力量，继续塑造世界经济和国际经济关系及其行业结构和商业作法的模式。除此之外，随着世界贸易组织（WTO-OMC）于 1995 年 1 月 1 日的成立，又涌现出新的多边贸易机制。世界贸易组织对所有服务领域的自由化具有广泛的权限。航空业，包括其基础设施、服务和设备的提供者，发现自己始终处于一种对市场和竞争压力加以顺应和变化的过程。此外，航空市场和政府对其管理之间的联系在这种进展迅速和经常不确定的经济和商业局面中始终不能易于维持。

1.3 2001 年 9 月 11 日发生在美国的事件对国际航空产生了直接的重大负面影响。其中最为显著的是事件对运输业务、航线和航班、雇员和设备规划、战争风险保险的成本和可提供性以及消费者信心产生的效应，所有这些对相关的服务和设备提供者以及包括旅游业在内的相关行业都带来了严重的并发后果。国际航空运输一直容易受到全球性事件的影响，特别是那些影响燃油价格的事件，它们造成需求降低，同时又促使成本上涨。以往的经验表明此种局面会通常反弹，但目前的这种局势很可能产生普遍和长期的影响，例如它影响了行业的结构和作法、商业模式和战略。尤其重要的是作为 9.11 事件的后果，航空保安占据了最高的重要性，因而对旅客的便利、提供额外保安措施的成本、世界各地不同的程度和消费者信心都产生了影响，这些在以往都是航空周期性和经济方面的问题。

1.4 决定召开本届会议是为再次解决今后对航空业进行管理的需要，重点结合过去十年中发生的变化审议自由化。鉴于国际民航组织过去隔 8—10 年召开一次世界范围的会议，本届会议的前景必须按其必要性超越目前的困难，同时不可避免地将其维持在范畴之内。承认新的现实，以及继续和根本性地需要在本行业进行管理方面的调整和改革，将使会议集中于其长远的任务。航空业对经济增长和发展的继续生存能力和贡献在很大程度上应继续以航空界对其今后的管理需要做出反应的方式加以确定。本届会议以国际民航组织作为推动机构，必将会对做出这种反应发展关键的作用。

2. 自由化的经验

2.1 本届会议在第 1 项议程项目中，通过审议目前的管理状况和自由化自 1994 年以来的发展，先期审议关键的管理问题（议程项目 2）。20 和 21 号工作文件介绍了过去十年中商业和管理方面的资料，并包含有趋势和发展方面的材料，提请注意这些发展中产生的某些管理事项。本份背景情况文件的目的是足以能够以此强调突出某些最主要的发展。

2.2 目前的商业形势处于困难的恢复阶段。航空公司恢复的具体问题在各地区和航空承运人之间存在很大的差别，有些航空公司继续面临着运输业务严重的负面增长和重大财务亏损，而其他一些航空公司则已经处于增长和扩展的局面并且盈利。除了运输业务和财政影响之外，航空界目前的困难已经对本行业产生出从未遇到的影响。下列是一份并非详尽的指示性清单：

- 有些大型航空公司已经停止经营，有些则被迫破产，同时还对政府向航空公司提供援助/补贴的作用和影响发生争论；
- 航空公司全方位服务的传统商业模式已受到仔细审查，特别是那些有全球触角的航空公司，现正在采用其他的模式进行试验以便求生存；
- 低成本承运人的现象迅速扩展，不仅在国家层次、而是日渐增多在地区层次甚至之外向根

基牢固的经营人发起挑战；

- 航空公司战略和规划已普遍转移至以联盟和航线网络市场为主，与传统的航线至航线的市场发展形成鲜明对照；
- 尽管航空运输始终是一个高固定成本的行业，仍继续要求航空公司降低成本结构以便对收益下降做出反应；
- 使用电子商务减少了中间人的市场和销售成本，航空公司的分发业务和渠道继续进行重组；
- 航空公司需要调整旅客需求的结构，后果对所提供服务的类型和水平都带来影响；和
- 行业的不稳定性和不断的调整产生的社会和劳工影响。

2.3 上述段落的许多发展都可以归结于不可避免的行业发展，即自由化正在改变其性质以及管理者在许多市场降低了直接控制的程度。至于全球化，竞争和商业的灵活性已经使国际航空公司的经营环境发生转变，但它们的涌现和影响同样因最近的事件加快步伐。过去十年行业经历的值得注意的重要发展是：

- 航空货运业力量的不断增强；
- 租赁在航空公司机队管理和经营对市场作出反应重要性的不断增加，促使成立了许多新的航空公司；
- 为战略目的和获取市场准入以及协同作用，联盟的稳步扩展；
- 全球联盟转移发展和市场力，以及它们竞争的后果，包括在某些枢纽的垄断地位；
- 航空公司之间增加使用相互参股和航空公司的外国投资，但两者在很大程度上受国家、双边和地区层次对所有权和控制权管理的规定；
- 尽管政府对所有权进行更新出现小的相反趋势，但作为国家利益对国家航空公司可能消失所做的反应，航空公司仍在逐步私有化；
- 消费者市场的影响，他们对航空公司航班和定价的反应已经开始影响航空公司的战略规划和营销航空公司的产品；和
- 参与概念的转移，即从以国家拥有和经营“挂旗承运人”的概念转移至能提供足够的航空运输服务的概念。

2.4 管理领域近几年来也发生了显著的变化，尽管现在出现了实际内容相互重叠的地区和有限多边的协定，国际航空运输继续通过以条约为基础的双边航空运输协定的体系用市场准入和管理的传统作法加以界定。双边协定仍然是许多国家国际航班服务自由化的主要载体。这些协定范围从自由的、通过日益广泛采用不同自由化规定双边模式的“开放天空”模式，和对市场准入和运力进行控制的传统协定。但是考虑到以对等为基础的双边性质，它即是一个根据个别情况进行自由化的方便方式，但同时又被视

作是对自由化和调整进程的一个制约。

2.5 对市场准入，尤其是对自由化采取集团（地区和有限多边）的作法，近几年对许多国家证明是一个可供选择和受欢迎的管理作法的变化，通过的数量众多的地区和次地区的协定可以为此做证。这些现在正处于发展和实施的不同阶段，但大多数以使集团层次的市场自由化为目标。有些协定还正在开始建立法律和制度方面的管理框架用以管理整个集团的市场。管理环境正在发展的另一个特点是它同时受到缓慢但是稳步增长的竞争法律参与航空管理的各个管辖方面的影响。同时在政策制定和实施过程中还涉及到数量众多的利益，因此作为必然结果要扩大“国家利益”的概念以包容这些实体。尽管出现这些发展，行业界和一些社会上的广泛利益还是经常认为管理者在为全球化的市场需要做出反应方面落在后面。

2.6 最近的一个重大影响是欧洲司法法院在 2002 年 11 月 5 日对美国和某些欧盟国家的“开放天空”协定所做的决定可能产生的全球影响。这一决定对远期的管理和航空服务关系的影响还尚待确定。

2.7 尽管现在广泛承认有必要进行管理方面的变化和调整，各国通过自由化的计划和自由化的措施开放这一行业仍存在很大的差异。对某些国家而言，全球正在进行的自由化步伐太慢和航空运输变化的系统障碍根基太深。另外有许多国家对自由化议程的后果和益处，国家航空公司参与的成本和该航空公司在竞争性、自由化和全球化的环境中的长期生存性继续怀有疑虑。正如国家对竞争航空资源和能力固有的主要不同之处一样，对管理方面的看法和反应也存在着广泛

楢 楢

□□□□□□□□

□

□□□□□

3.6 根据议程项目 2，可以通过对推动自由化进程的管理安排达成协议取得进展。对这些建议达成协议不是非要做出一致意见的批准，也并非后续的实施，而只是在会议上达成广泛的共识，即这种安排将对大多数国家在实际（“如何做”）作法方面提供协助，但并不排除各国通过各自自由作法的权利。国际民航组织从此类世界范围会议中产生的指导原则其特点是广泛的可接受性，但问题是通过实施产生的影响只有日后才能体会到。出于这种考虑，WP/7 号文件中包含了某些关于航空承运人所有权和控制权重要议题的建议，如果能通过使用诸如国家之间的协调行动等实际安排及早实现自由化是较为理想的。

3.7 议程项目 3：审议 TASAs。附在 WP/17 号文件之后有两件提交给会议的 TASAs，一份用于双边的情况，另外一份用于地区或有限多边的情况。请会议对 TASAs 的概念进行审议和发表意见，而不要求会议审议或批准 TASAs 之中的文本。这是国际民航组织一项正在进展中的项目，重点放在双边 TASAs，其目的在于提供一个全面的航空运输协定的框架，供各国在其航空运输关系自由化中自行选择使用。它提供了传统、过渡和完全自由化方式的文本。会议对文本的有用性和适用性发表的意见会极大地协助将其制定成一个自由化进程中的实用工具。

3.8 议程项目 4：对进展中的自由化全球框架的讨论。请会议首先讨论继续推动自由化的机制，其次是国际航空运输的总原则声明。第 1 个分项涉及审议国际民航组织的作用和未来的工作计划，尤其是关于自由化方面的工作计划；同其他国际组织，特别是世界贸易组织（WTO-OMC）的关系。关于这一点，秘书处为议程项目 2 准备的工作文件建议会议跟踪国际民航组织散发资料的任务，同时根据议程项目 3，期望国际民航组织对实施 TASAs 继续制定指导原则。此外，WP/18 号文件论述了 ICAO 在进一步开展和推动自由化方面应发挥的作用。

3.9 WP/19 号文件所载的“全球原则的宣言”，是国际民航组织首次尝试将国际航空运输对今后的管理发展和自由化纳入一整套指导原则和目标中。宣言的宗旨是航空界向非航空界和公众发出一份前瞻和公开的声明。宣言应是全面和完整的，涵盖本行业各种不同利益和相互有关的事项。秘书处在同包括航空运输管理专家组进行广泛磋商之后准备了一份初步的草案，请会议结合对前几项议程项目所做的决定进一步制定这份草案。

3.10 作为国际民航组织世界范围会议的惯例，本届会议的最后一项任务是通过会议的报告，包括讨论的摘要、结论和任何建议。此外会议尚要批准全球原则宣言的最后文本，已预留出会议的最后半天用于批准报告的任务。

4. 会议行动

4.1 请会议注意到本份文件所载的对会议任务的概要介绍。