

世界航空运输大会：
自由化的挑战与机会

蒙特利尔，2003年3月24日至29日

议题 2： 审议自由化的主要管理事项
2.4： 市场准入

市场准入的自由化

（由秘书处提交）

内容摘要

本文件回顾市场准入自由化方面的最新发展情况，包括 a) 基本市场准入权的交换；和 b) 机场对于市场准入的限制，并论述问题、政策选择方案以及国际民航组织可能开展的工作。

大会的行动载于 5.1 段。

参考文件

Doc 9626，国际航空运输管理手册

Doc 9644，世界航空运输大会关于国际航空运输管理的报告：现在和未来

Doc 9587，关于国际航空运输经济管理的政策和指导材料

283-AT/119 号通告，国际机场分配航班起降时刻的管理影响

1. 前言

1.1 市场准入对于国家间的航空关系和航空承运人在国际航空运输中的成功一直是十分关键的。在自由化进程中，市场准入的作用和地位继续成为国家间航空服务协定中最重要的因素，是任何实质性管理自由化的中枢。

1.2 自 1994 年举行的上届世界航空运输大会（AT Conf/4）以来，航空运输自由化已经取得了重大进展。本文件涵盖了市场准入方面的两个相关事项：a) 基本市场准入权的交换，和 b) 机场对于市场准入的限制。本文件回顾发展情况，论述问题和各国的政策选择方案以及国际民航组织为进一步推动自由化可以开

展的工作的可能领域。本议题下的另外两项事宜分别由关于航空器租赁的 ATConf/5-WP/9 和关于航空货运自由化的 WP/10 处理。航空公司联盟和代码共享见 WP/18。

2. 基本市场准入权的交换

2.1 1994 年的世界航空运输大会审议了秘书处进行市场准入自由化的提议，这包括充分市场准入的根本因素（各缔约方之间不受限制的航线、经营和业务权，选择性的所谓第七种自由权*和国内载运权）以及完全或逐步实施的可能手段，同时采取相关的保护和争端解决措施。在进行广泛的讨论之后，大会的结论认为，在航空运输发展的当时的阶段尚无对充分市场准入的全球性承诺，各国应在个案的基础上并据其特别需求和目标，视情采用双边、地区和/或全球性途径自行选择自由化的程度和速度。为回应 ATConf/4 的建议，国际民航组织在管理自由化方面为各国制定了一些关于参与措施的指导材料，包括关于市场准入的指导材料（见 Doc 9587 第 1 部分第 F 章）。

2.2 **最新发展。**自 ATConf/4 以来，在市场准入自由化方面已经取得了长足的进展，尤其是在地区和次地区一级。据报告，从 1995 年 1 月至 2001 年 12 月，已达成或修订 600 多个双边协定。这些协定或修订案中的百分之七十包含某种形式的自由化安排。在地区和次地区一级，国家集团创建了一些多边管理机制，旨在促进成员国之间的合作和航空运输管理的自由化。在 ATConf/4 之前，只有两个这样的地区性安排（欧洲联盟（欧盟）和安第斯集团）。自 1995 年以来，又出现了八个安排，分散在世界各地（两个在美洲，一个在亚太，一个在中东，四个在非洲）。这些安排之中，7 个规定了最终走向充分市场准入的即时或分阶段的自由化。一些潜在的安排也在酝酿中（在欧洲、北大西洋、南太平洋和加勒比）。

2.3 自由化趋势中一个显著的发展是包含不受限制的市场准入规定的双边协定的数量大量增加。截止 2002 年 6 月，已缔结了约 85 个“天空开放”协定，涉及约 70 个国家。这些协定不仅涉及发达国家而且涉及越来越多的发展中国家。其中的三分之二涉及美国作为一方的情况，其余的则不然。关于市场准入，这些协定一般规定不受限制的航线和经营权，以及第三至第五和第六种自由权；很多协定还给全货航班以第七种自由权。其中有些允许逐步或分阶段实施。但是，国家间交换更广泛和充分市场准入权在获得更多接受的同时，仍然因国而异，情况大不相同。这反映在这样一种事实中，即缔结了天空开放双边协定的大多数国家并没有将与其所有的航空伙伴达成或甚至考虑达成这样的协定作为一项普遍的政策，而只是在个案的基础上这样做。

2.4 此外，一项天空开放多边协定由亚太经济合作组织（APEC）的五个心态相同的成员国（即文莱、智利、新西兰、新加坡和美国）于 2001 年签署，开放供 APEC 的其他成员以及非成员国加入。此后秘鲁加入了协定，据称其他一些国家也有兴趣。

2.5 在多边一级，世界贸易组织（WTO-OMC）于 1995 年 1 月 1 日成立，服务贸易总协定（GATS）也随之生效。GATS 关于航空运输服务的附件将诸如最惠国待遇（MFN）和国民待遇的贸易规则和原则运用在三种具体的所谓“软”权利上，即航空器维修和保养、航空运输的销售和营销，以及计算机订座系统。GATS 的适用中排除了“与行使业务权直接有关的服务”。根据早期的部长级决定，WTO-OMC 于 2000 年对这一附件的运作进行了首次审议，以考虑将其在这一领域的覆盖面进行可能的扩展。审议工作延续到 2002 年，其间，对将附件进行扩展以包括一些额外的“软”权利（如地面服务）以及“硬权利”的某些内容（如航空货运、不定期和多模式运输）有一定的支持，但对于是否或如何这样做，现阶段尚无全球性的协商一致的意见。

* 在双边伙伴和第三国之间承运业务而不要求其衔接前往/来自承运人所在国的任何航班或作为这种航班的延伸的权利。

2.6 **问题和政策选择方案。**在考虑市场准入自由化时，各国不约而同地面临两个基本问题：a) 自由化的程度，即应予市场准入以多大的开放度，和 b) 自由化的方法，即应以何种途径（国家、双边、地区、多边的）和多快的速度进行自由化。

2.7 对于 a)，这将由各国根据其国家利益作出决定。事实上，所有的基本市场准入权，包括第三和第四种自由以远的业务权，已在航空服务安排中在国家之间进行双边或多边交换。但是，由于各国之间在大小、位置、发展阶段以及各自承运人竞争力上的差异，市场开放的程度大不相同。

2.8 至于 b)，过去十年的经验似乎可以表明各国将利用全部现有途径进行自由化。很多国家已单方面实施自由航空运输政策，经常基于更广泛的国家利益，包括经济发展和贸易益处。双边方式仍然是一种灵活和可行的手段，各国可以此扩展航空服务同时保留对自由化的速度和方向的控制权，但是，由于其获得大量所涉国家同意的内在困难，双边方式对以更大的规模实现同等程度的自由化就会成为一种制约。

2.9 经济发展水平相似的国家（通常是更广泛的经济和贸易集团的成员）之间的地区性协定似乎被证明是自由化的更便捷的途径。其订立使有关地区内的航空服务得到扩展，但他们对于未加入地区安排的各国的国家航空公司和加入这种地区安排的各缔约国的现行国家和双边航空服务规章的影响，也引起了人们的关注。这种安排也可能成为进一步自由化的障碍，因为一旦这种协定的成员数量达到一定的程度，就修订协定或去除市场准入的其余壁垒达成一致实际上就不可能实现了。

2.10 在多边一级，国际民航组织在促进航空运输自由化方面继续提供一个全球性论坛，商业权利最大程度的多边化仍然是本组织的一项目标。但是，尽管对市场准入逐步自由化已有广泛然而程度不同的接受，在现阶段寻求为交换业务权达成一项全球性协议的条件似乎尚未成熟。

2.11 自由化的主要目标，从长期来说，应该是优化各国之间高效的经济贸易和交通联络，在最大程度上促进国家和地区的增长和发展，并确保各国根据芝加哥公约有意义地参与国际航空运输的权利。同时，还可期待各国根据自己的选择和步伐继续进行市场准入的自由化，并考虑相关的收益与风险，视情运用双边、地区和/或多边途径进行。自由化也可分阶段逐步实施或以划出市场准入的板块，如航空货运的方式实施（见 ATConf/5/-WP/10）。

2.12 **国际民航组织可能开展的工作。**国际民航组织关于市场准入的现行指导材料，各国已认为有用。通过使用所建议的适用于双边或地区/多边情形的国际民航组织航空服务协定模本（TASA），市场准入自由化还可能得到极大的协助（见 ATConf/5-WP/17）。TASA 中关于交换市场准入权的不同选择方案和解释性注释，可由各国自行并视其需要、目标和情况来采用。至于未来在这一领域的工作，国际民航组织可继续密切关注发展情况，收集和散发关于自由化的资料，包括各国的实际经验，更新现行指导材料（如 Doc 9587，Doc 9626），并在必要时为 TASA 制定新的指导，这将促进自由化并有助于改进协调性。

3. 机场对于准入的限制

3.1 航空承运人行使相关航空服务协定所授予的市场准入权的能力，与所授市场准入权准予通航的机场能否分配起降时刻（为航空器起飞或降落指定的时间）密切相关。ATConf/4 认识到拥挤机场中起降时刻短缺是市场准入的重要实际制约，并呼吁各国增加机场容量解决这一问题。

3.2 **最新发展。**自 ATConf/4 以来，商业航班的增长继续在越来越多的机场中超出了可提供的容

量。虽然很多存在拥挤问题的机场在欧洲，但越来越多的其他地区的机场也在达到容量限度。此外，由于国际航空运输系统的运作是相互关联的，一些机场中的容量限制会影响其他机场。这正在成为对航空运输继续增长的不加加剧的挑战，并对市场准入的进一步自由化产生着影响。

3.3 政府、航空公司和机场制定了各自的措施以克服或改进机场容量不充分的情况。许多国家扩建或新建了机场、跑道或候机楼。但是，在有些情况下，环境、经济、政治和物质条件的限制阻碍了实际的扩展，无法增加机场容量。很多政府和一些地区性机构（如欧盟和欧洲民航委员会（ECAC））还采取行动改进了为增加空中交通管理和机场容量而设计的空中交通管制系统。机场和航空承运人已能够通过通过在现有设施的情况下改进简化手续来增强机场容量，但 2001 年 9 月 11 日事件后提高的保安要求可能会在这方面限制容量的增强。

3.4 鉴于这一问题不断加剧，国际民航组织秘书处于 2000 年进行并完成了一项关于国际机场起降时刻分配的调研（283 号通告）。调研分析了这种情形的管理影响，处理这一问题的机制，并建议对现行系统进行一些可能的改进。2000 年 6 月的机场和空中航行服务经济大会（ANSCConf2000）也审议了这项事宜，并建议国际民航组织在起降时刻分配的程序方面继续开展工作。

3.5 政府虽然可以处理起降时刻分配问题，但主要还是依靠国际航空运输协会（IATA）运作的全球航班时刻协调大会来管理机场容量的不足，包括为新开设的航班分配起降时刻。由于 IATA 航班时刻协调系统对于根据双边航空服务协定所赋予的业务权是中立的，涉及航空承运人由于在容量有限的机场未予分配起降时刻而不能行使其有权行使的业务权的问题，有时成为双边谈判的内容。但是，大多数起降时刻分配的争端已通过 IATA 系统的不同层次上进行调停而得到解决。

3.6 **问题和政策选择方案。**在机场容量不足的诸多问题中，有以下问题：a) 与自由航空服务协定有关的市场准入权的大量授予是否恶化了容量有限的机场的市场准入问题，和 b) 机场容量的制约如何影响自由化进程。

3.7 对于 a)，很清楚，多家指定、运力不限的自由航空服务协定使得航空承运人和航班的数量增加，因此对现有的机场容量增加了压力。但是，在这种协定中，开放的国对国的业务权也允许航空承运人使用不太拥挤的机场。使用包座和代码共享也可减少航空承运人在容量有限的机场起降的需要。在有些情况下，自由航空服务协定所授予的业务权航空公司目前并没有兴趣或没有能力利用。

3.8 至于 b) 而言，如果一国的航空承运人没有希望通航对方容量有限的机场，该国看似会不情愿缔结自由航空服务协定。然而，缔结了天空开放协定的 70 个国家中的 27 个就有一个或一个以上的起降时刻受管制的机场，这一事实似乎可以说明，尽管有这一不利因素，很多国家仍有能力自由化。但是，航班不断的长期增长和越来越多的机场增加机场容量所面临的困难将继续挑战并可能限制国际航空服务自由化。

4. 结论

4.1 从以上的论述中可以得出下述结论：

- a) 自 1994 年的世界航空运输大会（ATConf/4）以来，在市场准入的自由化方面已取得了长足的进展，尤其是在地区和次地区一级。更重要的是，各国普遍对自由化更开放、更容纳，很多国家调整了其政策和措施以迎接自由化的挑战。

- b) 过去十年的经验已证实，现行的双边、地区和以芝加哥公约为基础的多边管理体制能够而且确实并存，并且均能包容对航空运输进行管理的不同方式。这些体制继续提供一个可行而灵活的平台，由各国据其具体需要、目标和情况进行自由化。
- c) 将最惠国（MFN）待遇这一基本 GATS 原则运用于业务权仍是一项复杂和困难的事宜。虽然对扩展 GATS 关于航空运输服务的附件以包括一些所谓的“软权利”以及“硬权利”的某些内容有一定的支持，但对于是否或如何这样做尚无全球性的协商一致意见。对于 GATS 是否是航空运输自由化的一个有效选择，目前也尚无定论。
- d) 虽然商业权利最大程度的多边化继续是本组织的一项目标，但为交换业务权达成一项全球性多边协定，现阶段条件还不成熟。各国应继续根据自己的选择和速度，视情采用双边、地区和/或多边途径进行这方面的自由化。拟议的国际民航组织航空服务协定模本（TASA）就自由化选择方案和方式提供详细指导。
- e) 在市场准入自由化方面，应充分考虑机场容量限制和长期的基础设施需求。必要时，航空承运人在容量有限的机场不能行使其有权行使的业务权的问题可在对有关航空服务协定进行讨论的范畴内处理。
- f) 国际民航组织应继续密切关注管理和行业的发展，编制各国在自由化方面的实际经验的清单，并向缔约国散发有关资料。国际民航组织应继续更新关于国际航空运输经济管理的现行指导材料，并制订必要的新指导材料推进自由化及改进协调性，如通过 TASA。

5. 大会的行动

5.1 请大会：

- a) 注意第 2 和第 3 段关于问题和政策选择方案的论述；和
- b) 审议并通过第 4 段中的结论。