

## 全球航空运输会议：自由化的挑战和机遇

蒙特利尔，2003年3月24日至29日

议程项目 2： 审议自由化的关键管理问题

2.2： 市场准入

### 使航空货运服务自由化

（由秘书处提交）

#### 摘要

此文件涉及了国际航空货运的显著特征及各国对其的管理办法，讨论了这方面需要进行管理改革并提出了加大自由化的建议。

会议的行动载于第6.1段。

#### 参考文件

Doc 9626, 《国际航空运输管理手册》

## 1. 前言

1.1 航空货运是国际航空运输<sup>1</sup>的一个重要组成部分。在过去的十年里，全世界航空货运交通有大幅增长，其年平均增长率的记录超过了客运交通（除了2001年二者都有下降）。航空货运在全球经济及许多国家的国家发展和国际贸易中起着越来越重要的作用，并且对内陆和岛屿发展中国家以及主要出口商品为高价值物品或易腐品的国家至关重要。

1.2 尽管目前的管理体制主要包含涉及客运和货运服务的近4000份双边航空服务协定，提供了航空货运服务稳定增长和发展的基础，但是一些国家和航空货运行业已经对其产生了疑问并被认为是航空货运网络和服务理想效率及经济运行的主要障碍。根据航空货物运输的独特特征进行管理改革，并且对独立于客运服务的专门管理办法的要求越来越多。本文件审议了航空货运的管理办法，指出了它的一些特性，并且讨论了可能的管理方式，包括尤其是加速全部货运运营自由化的管理安排的建议。

---

<sup>1</sup> 在本文件中，货物（可以同货互换）包括快件但不含邮件（邮件只是指经邮政管理人运送并送交邮政管理人的物品）。

## 2. 背景

### 2.1 国际航空货物运输有以下显著特征：

- a) 货物在属性上通常对始发地和目的地之间所用的时间（快件除外）、航线和经停点不像旅客那样敏感。旅客必须毫不延误地运往其目的地，而如果即刻没有空舱可供利用，货物通常可以等候、可以经不同航线运送并且做许多经停；
- b) 旅客趋向于做往返旅行，而航空货物一般只是单向运动。几乎没有双方向的货运交通量相同或相似的航线，但许多时候一个方向的流量比另一个方向大数倍；和
- c) 航空货运倾向于使用多种运输模式，与其他运输方式相结合，如：航空器同卡车、铁路或船舶运输结合。这使所有货运服务可以使用对客运服务没有吸引力的偏远且较少拥挤的机场。

### 2.2 不同种类的承运人参与国际货物运输，包括：

- a) 运营客运航空器、混合型航空器和/或单纯的全部货运航空器，及提供定期和不定期货运服务的定期国际航空公司；其中的一些航空公司已经建立了货运部门专门从事货物运输（如：汉莎货运、美西北货运、新加坡航空公司货运）；
- b) 只运营货运航空器并且只提供定期和不定期服务的国际全货运承运人（如：Cargolux）；
- c) 运营货运航空器和提供多种模式服务的国际速递/小型包裹承运人（又称一体化承运人）（如：联邦快递、UPS）；和
- d) 国际全货运不定期航空公司，其中一些提供专门服务如运送鲜活动物、花卉和重型设备。

2.3 大多数定期国际航空公司将在航空器下层机舱内承运的航空货物作为额外的收入来源，传统上将其看作是其客运服务的副产品。但是，在更具竞争的环境中，航空货运的收入可能更加重要，尤其在充足的货运交通量使得有理由使用混合航空器（在主舱既承运旅客又承运货物）的航线上。目前，超过百分之五十的定期和不定期国际航空货运收入是由混合承运人（那些在飞机底舱或在定期客运服务的混合航空器承运货物的承运人）产生的，其余由全货运航空公司产生的。

2.4 各国已经采取单边、双边和多边行动对货运服务实行自由化。一个国家级单边行动的例子是印度，它在不要双边互惠的情况下，对所有航空承运人的全货运服务开放了一些特定机场。据报道有28份双边“开放天空”类协定，为定期和不定期服务提供全货运服务之外的所谓第七航权（在双边伙伴和某个第三国之间、不要求衔接承运人本国或是进/出承运人本国的任何服务延伸的交通承运权）形式的业务权。另外，许多国家已经将航空货运运营的专门规定纳入了其航空服务协定之中，或者允许航线的更大灵活性。对于地区内成员国航空公司以及成员国和第三国之间的全部货运不定期航班，安第斯条约“开放天空”协定包含了全部航权。

2.5 经济合作和发展组织（OECD）是一个30个发达国家的组织，它于2002年制订并发表了航空货运行业当前形势和长期展望的一份广泛调查、以及一份现有双边航空服务协定的综合议定书模本和一份

单独的包含所有内容的多边协定<sup>2</sup>。在制订本文件和对未来航空货运进一步自由化的建议时考虑到了OECD的研究。一些世界贸易组织（WTO-OMC）成员也将航空货运看作应纳入服务贸易总协定（GATS）航空运输服务附件的潜在的航空活动。

### 3. 讨论

3.1 在一个越来越全球化和自由化的环境中，航空货运运营需要尽可能高效、经济和快捷以满足用户的要求，尤其是高价值和対时间要求严格的货物运输。由于当前双边航空服务协定的许多规定主要为旅客运输制订，它们限制了航空承运人回应市场发展以及发掘可资利用的地区和全球市场潜力的能力。

3.2 例如全货运运营人的一个主要问题就是在航空服务协定的市场准入权方面缺乏灵活性。通常对客运服务航线、业务权、班次等方面的限制可能同样适用于全货运服务。由于客运和货运运营之间的协同作用有限（如：由于不同的顾客、不同的离港/进港时间要求、交通流向的方向上的不均衡），此类管理限制经常对航空承运人进行经济可行的全货运服务造成困难。

3.3 全货运运营人还受到其他一系列影响运营和“做生意”机会的规则限制，例如：国家所有权和管制要求、使用租赁航空器、地面代理服务的限制和商业合作协议如：包座和代码共享。全货运运营人可能遇到的其他管理问题包括：机场宵禁，这经常限制航班时刻灵活性，尤其是对于急件和快件服务；和在某些情况下的对可用于货运航班的机场时间段的限制，尤其在货运运营被给予比客运服务较低优先权的拥挤机场。

3.4 考虑到航空货运方面较大的自由化，应该认识到对于国际航空货运运营是否应该有特别或单独的管理，这方面仍然存有一些担心。一些承运人及其政府可能不愿采用单独的、自由的航空货运管理，因为他们将其竞争地位看作是客运和货运运营不能分割的结合。这种想法可以反应在一种担心上，即对货运单独管理可能会有失去客运谈判砝码的风险，尤其对于那些不运营全货运服务的承运人。尽管如此，各国政府为了寻求需要进行的改革，需要将此类观点同有望从市场准入自由化获取总体经济利益（贸易和发展）和航空货运用户的利益的、尤其是出口人的利益进行权衡。

3.5 另外一个关于航空货运自由化的担心是承运航空货运的不同类型的航空承运人之间、那些同旅客混合承运货物和那些只承运货物（全货运运营人）的航空承运人之间的竞争平衡。全货物承运人在运力方面和在使用较少拥挤机场的灵活性上有潜在的有利条件，但是同混合承运人相比在进入较拥挤的机场及其服务的边际成本定价方面可能有一些不利条件。

3.6 混合运营属于客运管理体制部分，因此该体制的发展直接影响自由化的速度。因此将国际航空货物运输的进一步自由化的探索焦点放在可以分别于客运服务管理的全货运服务的可能措施上可能最有益。主要目标应该是定期国际全货运服务（仍在承运几乎全部国际航空货运交通的60%）的措施，因为他们受到现有主要为客运服务制订的协议影响最大。

3.7 考虑到上述3.2段和3.3段列举的全货运运营面临的问题，全货运服务运营人首先需要管理协议提供更多航线和运营灵活性、更多业务权，尤其是“以远权”、并放宽对国家所有权要求、租赁航空器的使用以及其他“做生意”的自由（例如：地面代理服务）。各国可以考虑将下列措施摘要纳入其航空运输谈判和全货运运营管理之中。

---

<sup>2</sup> 2002年5月，OECD，“航空货物运输自由化”。

- a) 在业务权方面，可以考虑给予第三和第四航权以外的权利，因为给予此类权利（例如：第五至第七航权）将为航空货运服务的计划增加灵活性，尤其根据货运交通流量通常是单向运动的事实。此类航权还将允许航空货运运营人组织可能最直接有效的服务，而不会受到主要为客运服务制订的航线的限制。三角运营和更好的返程交通的可能性将解决方向上不平衡的交通问题、加强航空货物运输的经济和商业效率并为用户提供改善的服务。
- b) 在航线和运营灵活性方面，可以考虑给予更加自由的规定，特别是允许：1) 任一或双方向运行航班；一架航空器的运营之中不同的航班号的结合；省略任何一点或数点的经停；2) 不限制班次、用来进行服务的航空器机型和运力；3) 同其他承运人签订商业协定，如：包座、代码共享和联运协议；和4) 始发于有关各方领土内及第三方领土内交通的同一架航空器上进行混合运输。
- c) 在所有权和管制要求方面，ATConf/5-WP/7中讨论的自由化的管理安排将适用于全货运承运人。
- d) 关于航空器租赁，使用租赁航空器的能力对于航空货运运营非常重要，因为它通过有限的资本便利货运运营的发展，因而可以加强航空货物运输行业的灵活性。租赁可以弥补运力的短缺并减少成本和负债水平。由于允许较小的货运承运人进入市场，它可以有助于加强竞争，因为如果没有租赁航空器这在资金上是不可行的。因此，遵照相关安全要求的前提下，一般应该允许租赁。对这种做法的特定安全和经济方面公认存有疑虑。各国的管理办法也不尽相同。因此，需要更多国际层级、尤其对于湿租的共同或标准的管理。关于航空器租赁的ATConf/5-WP/9号文件讨论了解决这一担忧的可能的管理安排。
- e) 对于专门有关全货运运营的其他方面可以考虑给予更为自由的协议，包括定价自由、多种模式运输、地面代理服务和仓储（但是二者均应符合安全和保安考虑），以及海关放行和其他便利。

## 4. 结论

### 4.1 请会议做出如下结论：

- a) 航空货运，尤其是全货运运营，鉴于其显著特征、航空货运行业的自然特性和改革可能带来的潜在的贸易和经济发展利益，应考虑加速自由化和改革。
- b) 各国应当：
  - i) 考虑不要求双边互惠或者谈判的全货运服务市场准入的单边自由化的可能性；和
  - ii) 考虑在其现有和未来航空服务谈判和管理办法中使全货运自由化的措施。第3.7段包含此类措施的部分目录。

## 5. 建议的管理安排

5.1 航空货运自由化，包括全货运，可以通过在现有和未来航空服务协定中纳入航空货运服务的附件予以解决。此类附件可以由各国在国际航空运输服务自由化的不同阶段进行使用。附件应有两个基本

要素。第一，保证每一个货运运营人（不论混合运输或全货运）非歧视的进入通用设施，如：货物放行、代理服务、仓储和联运服务，以及其自由化会影响到竞争的那些要素，如：代码共享、租赁、包座协议和定价。此类自由化先前可能只适用于客运运营。而且通过使用附件，当主协定的内容随后对客运服务实行自由化的时候，对航空货运服务将以一致的方式延伸相同的管理。在自由化的后期，附件可能不再成为必要。（事实上，建议的附件对于许多“开放天空”协定来说是多余的，因为附件的全部内容已经在主协定里被自由化。）第二个基本要素是附件将使全货运服务最大程度自由化。它将为以定期或不定期为基础运营的全货运服务提供第三至第七航权。运营灵活性用一般条款描述并包含通常对全货运运营非常重要的那些要素。

5.2 建议的附件将不会产生一个单独、分离的航空货运运营体制，它仍将遵守主协定的规定，如：安全和保安以及国际航空服务要遵守的其他条件，如拥挤机场的时间段的分配规则和程序。秘书处建议的附件的用语是一份模本，各国可以在认为必要的情况下进行修改以满足其特定情况。例如：如果一个双边或多边协定已经对不定期服务实行了自由化，在航空货运附件中便没必要包含不定期全货运服务。

5.3 建议会议考虑可供缔约各国在其双边、地区或多边航空服务协定中斟酌使用的下列附件模本草本形式的管理安排。本条款已经插入航空服务协定模本（见ATConf/5-WP/17）。

## 关于航空货运服务的附件

各方同意：

1. 当每一指定航空公司参与国际航空货物运输时
  - a) 在使用货物放行设施、代理服务、仓储和便利方面必须给予非歧视性待遇；
  - b) 可以使用或直接运营其他运输方式；
  - c) 可以使用租赁航空器，只要此类运营符合适用于其他指定航空公司航空器的安全和保安标准；
  - d) 可以同其他航空承运人签订合作协议，包括但不限于代码共享、包座和联运；
  - e) 可以不需向任何一方航空当局提交备案，而决定其自己的货运运价。
2. 除了上述1段中的权利外，当作为定期或不定期服务参与全货物运输时，每一指定航空公司可以提供进/出各（任何）方领土的此类服务，不限班次、运力、航线、机型、和货物的始发地或目的地。

## 6. 会议的行动

6.1 请会议：

- a) 审议并通过4段的结论；和
- b) 建议通过5段关于航空货运服务的附件模本。