

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 2： 审议对自由化的关键管理问题

2.2： 市场准入

市场准入的自由化

(由美国提交)

摘要

美国认为，航空服务提供者享有不受限制的国际市场的准入权是让航空运输业将其对全球经济的贡献达到最大化的关键因素。自国际民航组织于1994年举行的上届世界范围航空运输会议以来，在航空运输自由化方面已取得了显著的进展。美国一直而且仍然是这一潮流的领导者，现在已与近60个国家成为天空开放协定的伙伴，其中有20多个是与发展中国家签订的。我们向国际民航组织成员国推荐我们天空开放协定范本中的内容，供其在自己的自由化工作中考虑。

美国相信，美国和其他国家在自由化方面业已取得的长足进展表明现行体制在增进自由化的整体水平方面十分有效。这一体制是灵活的，美国在这一体制下使用了一系列方法以实现自由化，包括双边和多边协定以及分阶段实施的方法。

机场拥挤的问题是每一个成员国必须解决的，但还没有成为对成员国缔结自由化航空服务协定的严重制约；和

目前还没有清楚的证据说明自由化的进展会因为扩大服务贸易总协定航空运输附件的现有范围而得到强化。

会议行动在第4.1段。

1. 引言

1.1 美国认为，航空服务提供者享有不受限制的国际市场的准入权是让航空运输业将其对全球经济的贡献达到最大化的关键因素。国际民航组织成员国在过去十年中所达成的双边、地区和有限多边/多边自由化协定（包括天空开放协定）的数量清楚地表明了国际上对于自由化利益的一致认同。我们欢迎国际民航组织成员国为实现国际航空运输服务自由化而作出的所有努力。

1.2 本周的会议被描述为讨论“如何、而非是否实现自由化”的论坛。我们欢迎这些言词的精神并希望成员国间在这里的对话能推进这一目标的实现。

2. 回顾自由化的进程

2.1 自国际民航组织于 1994 年举行的上届世界范围航空运输会议以来，在航空运输自由化方面已取得了显著的进展。正如 ATConf/5-WP/8 号文件中所指出的，1995 年 1 月至 2001 年 12 月间缔结的 600 项协定和修订案中，70% 包含了某种形式的自由化安排。

2.2 更为重要的是，这些协定中有很多是“天空开放”协定，其中去除了对于与提供国际航空服务有关的重要因素的所有限制。截止 2002 年 6 月，约有 85 个“天空开放”协定得以缔结，涉及约 70 个国家。这些协定不仅仅涉及发达国家而且涉及越来越多的发展中国家。美国是迈向天空开放的领导者。我们于 1992 年与荷兰签署了第一个这样的协定，现在已与近 60 个国家成为天空开放的协定的伙伴。这些协定中有 20 多个是与发展中国家签订的。

2.3 自由化，特别是象天空开放协定所突出展示的那样，可带来由生机勃勃的竞争市场所产生的经济利益。我们向国际民航组织所有成员国推荐我们天空开放协定中的核心内容和原则，供其在自己的自由化工作中考虑：

- a) 不受限制的航线权（第 1 至第 6 种自由），适用于缔约任一方领土内的任何地点。
- b) 不受限制的运力和班次。不限制指定数量。不定期运营有相同的准入权。
- c) 不受限制的经营权，包括换机型、所使用的机型、窜飞和多式联运权。
- d) 鼓励在地面服务、销售方面进行竞争的规定，非歧视性地享受海关服务和定价适当的用户费用。
- e) 双不批准运价。根据这一做法，除非双方政府同意有理由干预，否则任一承运人可自行定价。
- f) 本国、双方和第三国承运人代号共享。
- g) 自由的包机安排，无论航班的始发点在何处，适用限制程度最低的缔约方的包机规定。
- h) 不限制货币的汇兑。

i) 承诺非歧视性地使用和进入电脑订座系统 (CRS)。

这一系列权利使航空公司具有努力提供最有效率的服务的灵活性，这反过来又能惠及消费者、机场和社区以及授与这些权利的各经济体的全面发展。

2.4 美国注意到缓解拥挤机场起降时刻短缺的现象仍然是一项关切。第四届世界范围运输会议认识到，拥挤机场缺少起降时刻是对市场准入的一项严重的实际制约，并呼吁各国扩大容量。我们鼓励国际民航组织所有成员国开展工作，保证基础设施有充分的容量处理完全自由化的国际业务。但是，我们也同意 ATConf/5-WP/8 号文件的观点，即机场拥挤没有成为对各国缔结自由化航空运输协定的严重制约。

2.5 美国已能实施的自由化主要是通过双边协定完成的。当然，地区和有限多边协定也是有效的工具，美国很高兴于 2001 年与文莱、智利、新西兰和新加坡达成了国际航空运输自由化多边协定（即 MALIAT 或“Kona”协定）。这一协定提供了一个明确的框架，允许所有各方从所有其他方享有完全的天空开放待遇，强化了资本投入权，且新的缔约方无需经过一系列耗时的双边谈判即可加入。自其订立以来，MALIATA 又有秘鲁和萨摩亚加入，共有 7 个成员。

2.6 美国也认识到分阶段或过渡性天空开放协定的用处。在有些情况下，我们的谈判伙伴还没有做好立即实施我们标准的天空开放协定所有内容的准备，因此我们同意分阶段实施。过渡规定是一个行之有效的办法，可鼓励那些否则会犹豫不决的国家接受自由化，并早日给那些伙伴一个机会去收获进入美国和全球市场所带来的经济利益。

2.7 自由化向各国的旅客、航空公司、机场、社区和各行各业提供广泛和深远的经济利益。美国相信，我们和其他国家在自由化方面业已取得的长足进展，表明现行体制在增进自由化的整体水平方面是十分有效的，这一势头应该保持。为此，我们相信我们的天空开放协定中所包含的因素，应该成为每一航空运输协定的最低目标。

3. 进行自由化的全球方式

3.1 鉴于现有制度下在自由化方面所取得的重大进展，我们同意绝大多数的意见，即绝大部分国家似乎还不准备达成贯穿整个航空运输的全球多边协定，我们也同意 ATConf/WP-8 号文件中的结论，即各国应继续自行选择采用双边、地区、有限多边和多边的途径，按照自己的步伐进行自由化。

3.2 倡导以全球方式进行自由化的少数派所推崇的主要工具是世界贸易组织的服务贸易总协定 (GATS)，通过关于航空运输服务的附件来起作用。目前，这一附件仅适用于三项具体列明的服务：航空器修理和维护、航空运输服务的销售和营销以及电脑订座系统 (CRS) 服务。附件将业务权和所有其他“与行使业务权直接相关的服务”排除在 GATS 的适用之外。对航空运输服务采用全球贸易方式的赞同者近年已提议扩大附件的范围以包括某些业务权或相关服务，如地面代理。

3.3 美国认为将绝大多数航空运输服务笼统地排除在 GATS 之外是适宜而有远见的，具体到行业的方式一直在成就巨大的自由化，惠及这些服务的供求方。美国没有发现任何明显的理由说明这一进程能因为扩展附件的现有范围而得到推动；相反，美国认为自由化的步伐会因为改变现有范围而放缓。

3.4 与在 GATS 之外通过交换航权而出现了巨大的自由化相反，对目前由 GATS 涵盖的三项服务的审议表明，通过适用 GATS 在这些服务方面产生的自由化有限。在航空器修理和维护方面，订立 GATS 时 WTO 的所有承诺只是先前确立的开放准入而没有新的自由化内容。在 CRS 和销售与营销这两个仍然有着千丝万缕的联系方面，有几个国家已经为附件对这些服务的适用登记了最惠国豁免，GATS 也不是这些国家自由化的动力。相反，几十个国家已就 CRS 和销售与营销缔结了带有坚定自由化承诺的天空开放协定。

3.5 现在，美国相信上述问题不仅 GATS 会产生，以一个普遍的贸易协定涵盖全球航空服务的任何做法都会产生。美国认为，不应仅为造成一种取得进展的印象而改变现状。也不应去做那些可能会弊大于利的改变。国际民航组织成员国的目标应该是进一步使航空运输自由化，而目前，很清楚，这一目标在现行的航空服务协定的体系中能得到最好的实现，因为这一体系允许各国以符合各自具体需要的步伐和方式进行自由化。

4. 会议的行动

4.1 请会议审议上述观点，并得出以下结论：

- a) 成员国在自由化方面所取得的长足进展清楚地说明现行体系对于增进自由化的整体水平十分有效，这一势头应通过采用在双边、地区、有限多边和多边一级的天空开放协定来保持；
- b) 机场拥挤的问题是每一个成员国必须解决的，但还没有成为对成员国缔结自由化航空运输协定的严重制约；和
- c) 目前还没有清楚的证据说明自由化的进展会因为扩大服务贸易总协定航空运输附件的现有范围而得到强化。