

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

（由阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、斯威士兰、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦提交）

摘要

本文件审议和建议了确保非洲国家有效和持久地参与国际航空运输市场地做法。

会议的行动载于第 5 段。

参考文件

1999 年《亚穆苏克罗宣言》
ATConf/5-WP/8 – 市场准入自由化
第 16 届 AFCAC 全体会议的报告（2001 年 4 月 21 日—26 日，开罗）

1. 引言

1.1 航空运输对非洲是非常重要的，因为它加强了非洲大陆内部及其与世界其他地区在经济、文化和社会方面的联系，它是凝聚非洲大陆自然和经济的基础，它促进了非洲在经济、贸易和旅游方面的发展。

¹ 由非洲国家提供法语版本

1.2 因此，确保非洲国家有效地和持续地参与国际航空运输是非常重要的，本次大会即遵循了这样的政策目的审议了非洲国家在下述问题上的立场。

2. 讨论

2.1 自 ATConf/4 以来市场准入自由化的发展

2.1.1 市场准入是参与航空运输的基础，它的性质和广度在很大程度上决定着航空承运人的成功。因此，任何有关市场准入自由化的政策都必须保证非洲承运人在航空运输领域中的参与。在此过程中，作为一种必然的需要，必须考虑非洲航空承运人在经济、资源、规模以及竞争能力上的差异。

2.1.2 在这个意义上，非洲国家就自由化政策已达成一致意见，即不允许在全球范围内立即实行全面的市场准入自由化。非洲国家选择了继续执行与第三方的双边自由化，并在非洲内部推行自由化的政策。这种做法将达到两个目的，在实行自由化的同时，加强非洲承运人在高度竞争的新环境中能够有效地参与竞争。

2.2 双边安排

2.2.1 上述立场与 1994 年世界范围大会地结论是一致的，即各国应根据情况视情利用双边、地区以及全球性途径自行选择自由化的程度和速度。

2.2.2 自 1994 年以来，非洲国家利用上述做法努力实现市场准入自由化。非洲国家已经在双边一级取得了显著的进展，因为大多数非洲国家之间已经放松了双边协议，允许不受限制地使用第 3 种和第 4 种自由业务权，在有的情况下还包括第 5 种自由权。另外，一些非洲国家还同美国和其他第三方签定了“天空开放”的双边航空运输协议。

2.3 次地区政策框架

2.3.1 次地区一级也同样取得了长足的发展。事实上，在大多数情况下，次地区在采取措施实现次地区内部和次地区之间的市场准入自由化方面起了带头作用。这包括 COMESA 项目，以及那些其他次地区项目，例如 CEMAC、ECOWAS、EAC、和 SADC，也采取了个别的自由化计划，其实施后来纳入到《亚穆苏克罗宣言》。

2.4 地区政策框架—《亚穆苏克罗宣言》

2.4.1 自 1994 年以来，在非洲地区一级管理方面的最重要的发展就是 1999 年通过了关于实施 1988 年《亚穆苏克罗宣言》的决定。该决定于 2000 年 8 月生效。

2.4.2 该宣言是符合条件的非洲承运人在航空运输领域，实现市场准入自由化的一个内部的非洲政策框架，该宣言规定：

- a) 在非洲国家之间自由交换包括第 5 种自由权在内的业务权；
- b) 每一个国家在城市对的基础上可以进行多家指定；

- c) 在任何城市对的组合中，不限制航班的班次和运力；
- d) 全面运价自由；
- e) 对货运和不定期航班实行全面自由化；和
- f) 鼓励非洲航空公司之间的商业及其他形式的合作。

2.4.3 宣言规定了为期两年的过渡期。在此期间，各国可以自行选择部分或全部实施宣言所通过的措施，据此，全面实施该宣言的最后限期为 2002 年 8 月 11 日，即两年过渡期的截止日期。但是，对宣言的实施相当缓慢，大陆监督机构和次地区经济小组为全面实施做了大量的工作。

2.5 世界贸易组织（WTO）

2.5.1 感谢世界贸易组织和其他组织确定了它们加强参与航空运输自由化的权利，其意图在于把服务贸易总协定（GATS）原则的适用范围扩大到航空运输服务附件中的三种服务之外。（CRS，维修，销售和市场营销）。

2.5.2 除了最惠国待遇（MFN）条款的问题外，非洲国家和发展中国家的经验是 GATS 的条款是为发达国家以及富裕国家的利益服务的。欧洲、美国和日本政府对农业的补贴，最乐观的讲也使非洲农民陷于贫困，甚至迫使他们破产。因此，非洲国家不支持把航空服务置于 GATS 的保护伞下，航空运输可能被非洲各国政府用于作为对其他利益或让步的交换条件。

2.5.3 鉴于对 GATS 和 MFN 条款的应用问题已经是老生常谈，GATS 不是解决航空运输服务自由化的理想手段。ICAO 基于其经验和相关的知识，仍然应该是领导该自由化进程的唯一机构。

2.6 机场对于准入的限制

2.6.1 非洲国家的机场不存在缺乏机场容量限制和限制进入机场的问题。但是，对进入欧洲主要机场的限制严重损害了非洲承运人的市场准入。在大多数情况下，机场容量不足是拒绝非洲承运人进入所选择的欧洲机场的充足理由，这导致了相关的非洲承运人在运营上的严重后果。

2.6.2 考虑到上述原因，非洲国家支持起降时刻分配系统，它应是：

- a) 全球一致的；
- b) 把机场容量的市场使用和效率最大化作为其唯一的目标；
- c) 透明、公正和非歧视性的；和
- d) 简单、实用且经济上可持续。

2.7 国际航空运输中航空器的租赁

2.7.1 租赁航空器对于非洲来说是满足运力要求的一个重要来源。对于非洲的承运人来说，这种做

法也蕴涵着重要的市场准入的含义。

2.7.2 但是，目前还存在着一些特别是安全监督方面的问题。其中最经常出现的问题是租赁航空器的运营者没有维修能力，同时其国家也缺乏安全监督能力。另外一些问题是涉及可能出现的业务权的行使问题，即作为出租方的航空公司不享有承租方所经营航线的业务权。非洲国家都有这样的担忧，特别是当出租方是非洲以外的承运人，且不受《亚穆苏克罗宣言》的制约时。

2.8 航空货运服务的自由化

2.8.1 航空货运的运营对促进非洲国家的进出口是非常重要的，因此，航空货运自由化给非洲出口商提供了进入，否则无法进入的重要的海外市场的机会。

2.8.2 由此，《亚穆苏克罗宣言》规定了航空货运服务全面自由化。

2.8.3 货运与客运的运营有着重要的明显差别，但是，在全球范围内实现全面自由化，必须考虑到不同国家经济发展以及可利用的竞争资源的不平衡。

3. 结论

3.1 市场准入自由化

3.1.1 从上述进展中能够得出的主要结论是，因为推行全球自由化的时机还没有成熟，非洲国家已经选择了开始在地区一级逐步实现自由化；只有等非洲的内部计划实现以后，才能期望将自由化的进程推广到世界其他地区。

此外：

- a) 自 1994 年世界范围航空运输大会以来，非洲在双边、次地区以及地区一级的市场准入方面的自由化进程已经取得了显著的进展。
- b) 由于非洲与世界其他地区相比所固有的差异和不利的竞争地位，像《亚穆苏克罗宣言》这样的航空运输政策是保证非洲对国际航空运输持久和有效参与的唯一工具。
- c) 非洲将努力实现大陆内的全面市场准入，并同时采取双边协议的方式和第三国或国家集团实现市场准入自由化。
- d) 鉴于服务贸易总协定中在其他方面条款的不一致和不公正，例如发达国家对农业的补贴导致了非洲农民的贫困，在现阶段把航空运输自由化增加到服务贸易总协定中是不合事宜的。
- e) 在这些情况下，全球范围的全面市场准入将会损害非洲航空承运人目前的状况和他们对航空运输市场的参与。

3.2 航空货运服务的自由化

3.2.1 关于国际民航组织秘书处的结论，非洲国家大体上同意加速航空货运服务自由化的总结论。特别是，由于考虑到安全、保安和业务权的问题，非洲国家支持采纳已提出的有关航空货运服务的模式附件草案。

4. 建议

4.1 市场准入自由化

4.1.1 鉴于以上，非洲国家同意秘书处的第 WP/8 号文件第 4 段中的结论，并建议予以通过。

4.1.2 据上面的陈述，非洲国家希望重申其立场如下：

- a) 非洲国家承诺逐步实现市场准入自由化，并且已经通过采纳和逐步实施《亚穆苏克罗宣言》开始着手这方面的工作。
- b) 不支持全球基础上的市场准入自由化，包括无限制地给予超过第三和第四种自由业务权。这些权利的给予应继续建立在以非洲国家作为一方的双边或多边航空运输协定的基础上。
- c) 强调业务权是在商业协议框架内授权经营的基础；不允许第三国航空公司通过这些商业安排获得市场准入；
- d) 对市场准入方面未来的管理发展，应该在 ICAO 内进行协调合作，因为 ICAO 是对国际航空运输具有最广泛视角的唯一机构，其他组织则不适合充当推行航空运输自由化的工具。

4.2 机场对市场准入的限制

4.2.1 在同意 WP/8 中第 4.1(e)段的结论的同时,应给予非洲航空承运人在拥挤机场的起降时刻分配方面的优先权，其形式为非对等优惠方法，以确保非洲承运人对国际航空运输的有效参与。

4.3 国际航空运输中的航空器租赁

4.3.1 航空器租赁的建议模式条款在很大程度上解决了所担心的问题，因此，各国应该支持通过该条款。

4.3.2 据此，建议各国同时接受 WP/8 第 5 段中的结论。

4.4 航空货运服务的自由化

4.4.1 货运中任何自由化进程都应考虑到，非洲航空公司的经济实力、资源、规模以及竞争能力，限制了它们有效地参与航空货运业务地这一事实。因此，非洲国家建议，航空货运地自由化应建立在以

下基础上：

- a) 循序渐进、有序和有保障地转变；
- b) 应区分（客货）结合承运人，全货与积成承运人，因为它们是在不同的管理体制下运营的；
- c) 客货运结合运输的自由化应遵循与客运运营相同的原则；和
- d) 对全货运和特殊货运彻底推行全球自由化。

5. 理事会的行动

5.1 请理事会：

- a) 审议并通过第 3 段中的结论;和
- b) 通过第 4 段中的建议。

—完—