

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 和 1.1 的报告草案

议程项目 1. 先期审议

1.1 文件

秘书处 (WP/2) 简要阐述了会议的由来和召开、秘书处的筹备工作以及会议的组织 and 程序安排。

秘书处 (WP/4) 根据行业和管理发展情况, 对会议的任务做了概述, 并对各项议程的主要工作及其预期结果做了解释。

1.2 讨论

1.2.1 会议一开始就表达了对循序渐进和受到保护的自由化的普遍支持, 以及支持本次会议侧重于使国际航空运输“如何”自由化而不是“是否”自由化。

1.2.2 通过参阅 1994 年第四次世界范围航空运输会议的建议对“循序渐进”一词的含义做了澄清, 其中指出各国按照“面向市场准入, 以循序、渐进、有序并在受保护改变下的总体目标”, “确定各自在国际航空运输管理中变化的道路和速度”。另外, 本次会议的目标被特别称作“逐步自由化的框架”, 它取决于由各国决定如何构筑“循序渐进的自由化”。

1.2.3 自由化进程需要考虑各国之间的差异、航空公司的规模和竞争力、航空运输基础设施以及财务资源, 以此确保所有国家有效和持续地参与国际航空运输。为此, 这一进程应该强调“公平竞争”, 而不是“自由竞争”, 因为人们担心没有约束的竞争可能会导致不可逆转的变化, 它可能损害国际航空运输网络。

议程项目 1.1: 自由化的背景和经验

1.1.1 文件

秘书处 (WP/5) 提供了许多案例的研究, 以摘要的形式阐释了有关国家的自由化经验, 以此作为一个恰当的工具, 对各国在国家、次地区、地区或多边层次的经验资料进行分析和散发。文件还建议国际民航组织进一步制订并散发案例研究, 为各国的自由化进程提供帮助。

秘书处 (WP/20) 概要介绍航空公司商业化发展的情况, 其中包括公司结构和商务模式的变化, 以及机场和航行服务提供者的商业化。文件还在更广泛的自由化经验的范畴内讨论了航空公司、机场和航行服务提供者的商业化所产生的影响。

法国 (WP/88) 介绍了法国伴随航空运输自由化所采取的各项措施, 以缓解机场拥挤和环境危害方面的某些现象。根据这些经验, 文件建议尽可能地对航空运输自由化可能带来的某些影响作出预测。

格鲁吉亚 (WP/43) 呼吁对自由化进行研究, 并要求国际民航组织向各国提供某些国家和地区业已实现自由化的最实际和广泛的成果资料, 以及民用航空自由化对其他经济部门产生哪些影响。

印度 (WP/86) 突出强调了印度在对航空货运和旅游包机运营自由化方面采取的单边措施, 并根据其经验, 建议其他国家对这两个航空领域采用上述作法。

拉丁美洲民航委员会 (LACAC) (WP/98) 介绍了拉丁美洲自由化的情况, 它通过统一和协调, 允许使用更加灵活的次地区和双边协定的渐进作法、同时为欠发达国家提供保护, 以此促进了自由化。

国际劳工组织 (ILO) (WP/31 修订本) 呼吁本次会议再次重申其 1994 年承认劳工是航空的主要参与者, 并且应该参与所有对未来行业经济管理的讨论。文件还要求会议通过一项关于遵守 ILO 《工作基本原则和权利的宣言》、尊重劳工的关键作用、就业影响、推动社会对话和参与以及国家作用的建议。

秘书处 (WP/23—信息文件) 提供了航空运输部门的快速发展同总体经济相联系的资料, 介绍了本行业的现状, 并提出到 2020 年之前全球客运运输量预计年增长 4.3%。

柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南 (CLMV) (WP/58—信息文件) 介绍了 CLMV 次地区的概况以及建立 CLMV 次地区航空运输合作的总体情况, 其中包括内容和原则并对经验和未来观点做了论述。

中国 (WP/25—信息文件) 提供了航空领域迅速增长在国家社会经济发展和现代化进程中发展越来越重要作用的有关资料。

古巴（WP/54—信息文件）解释了具备自由化基本特征的古巴航空运输逐步发展的经验资料。文件还要求将统一和逐步的管理改变，作为航空服务协定模式文本（TASAs）的基础，同时考虑各成员国航空基础设施的差异。

斐济（WP/45—信息文件）认为为了确保斐济持续地参与自由化环境，和推动其国家承运人的利益，斐济航空服务自由化的最理想和实际的方法是通过双边基础替代多边基础。

新加坡（WP/37—信息文件）提供了 APEC 论坛并通过多边协定进行航空服务自由化的情况简介，并敦促各国对航空服务自由化采取相同的方式，并在必要时考虑采用分阶段逐步自由化的方法以期取得最大进展，并鼓励尽可能多的伙伴共同参与自由化进程。

美国（WP/67—信息文件）介绍了它对跨越大西洋及加拿大/美国市场的经验研究的资料和结论，证明自由化航空服务协定的有益效果。

美国（WP/90—信息文件）介绍了其开放天空双边协定的模式文本、APEC 七国（“MALIAT”或“Kona”协定）之间国际航空运输自由化多边协定以及 Kona 协约定议书，将这些作为近期自由化文书的有用范例。

美国（WP/97—信息文件）介绍了标准的航空商业法令，它为各国提供了一个灵活的模式文本，可以用来制订其自己民用航空经济方面的规章，并且可被各国用于所有层次的自由化。

欧洲民航会议（ECAC）、欧盟（EU）及其各成员国（WP/61—信息文件）扼要介绍了欧洲航空运输市场自由化的经验，对解决进程开始时产生的许多问题是一个积极的方法。所包含的附件对不同成员国自由化市场的特定领域提供了详细的资料。

53 个非洲国家（WP/81—信息文件）介绍了非洲自由化的背景资料，强调了非洲航空运输市场准入自由化的亚穆苏克罗决议的实施。文件还提到其他地区自由化政策的运作经验。

亚太经济合作论坛（APEC）（WP/30—信息文件）阐述了其利用共识和合作的八个选择作法，这是根据 1999 年批准按照符合各成员国家利益的速度，实施更具竞争的航空服务的发展情况。

加勒比地区秘书处（WP/89—信息文件）重点强调了 CARICOM 在建立单一市场和经济的承诺下，使其航空运输部门自由化的情况。

西部非洲经济和货币联盟（WAEMU）（WP/60—信息文件）介绍了一系列在一体化行动基础上的航空运输共同方案，它们涉及向八个非洲成员国提供航空运输服务自由化的安全、保安和基础设施。

国际商业会议（ICC）（WP/35—信息文件）回顾了迄今为止双边和地区层次的自由化经验，这些经验面临着对外来投资的限制和存在分歧的竞争政策方面的各种障碍。文件重点强调了不同的理解问题，并讨论了进一步自由化潜在的道路以及实际的方法。

国际劳工组织 (ILO) (WP/66—信息文件) 提供了 ILO 一项研究的行政摘要, 题为:《关于就业和社会措施对民用航空重组的影响》。

太平洋岛屿论坛秘书处 (WP/72—信息文件) 解释了合理制订太平洋岛屿航空服务协定 (PIASA) 的基本原理, 指出了最终协定的预期益处, 对其他论坛提出的一些问题做了反应, 并阐述了继续发展单一的太平洋航空市场的下一步骤。

1.1.2 讨论

1.1.2.1 会议注意到并认为各国和地区提交自由化的经验是有意义的。

1.1.2.2 在一些国家的经验中, 航空运输某些领域单方面的自由化, 例如: 货运和旅游包机, 没有双边协定、互惠、或所有权和改变控制标准的必要, 这证明是有益的, 尽管其他国家指出对这些服务实现自由化时倾向使用双边作法和互惠原则。

1.1.2.3 会议注意到有些地区和次地区自由化的方法已经证明非常成功, 而在另外一些地区自由化的努力由于获取必要的基础设施资源、安全和保安方面的困难受到了阻碍。一些国家进行自由化时愿意继续选择实际的双边政策, 而不是地区方法。

1.1.2.4 许多代表指出自由化经验案例的研究应该包含其进程的正、反两方面的结果。

1.1.2.5 同时指出包含授予国内载运权的自由化, 产生了对航空器证件承认的有关问题, 以及对外国空运企业经营国内运输征收国内税的问题。

1.1.2.6 有观点认为关于民用航空重组对就业和社会措施的影响, 表明需要执行相关的劳工标准, 并承认训练有素和目的明确的劳动力对和谐的劳工关系的重要性。认为本行业进一步的自由化可能会遇到各劳工集团不同程度的抵制。因此, 必须采取各种措施防止社会对话受到破坏, 并且使劳工在自由化的进程中发挥积极的作用。

1.1.3 结论

1.1.3.1 从自由化背景和经验的议程项目 1.1 的文件和随后的讨论中, 会议得出如下结论:

- a) 对自由化的经验进行案例分析的作法虽然在范围上具有必然的局限性, 但却是在国家、次地区、地区或多边一级分析和散发国家自由化经验信息的一项适当的工具。有关自由化案例的研究有助于各国进一步制定其自由化的措施和政策选项;
- b) 国际民航组织应该继续制定并以恰当的方式散发有关自由化经验的案例研究和资料。应敦促各国向国际民航组织提交上述资料以供广泛散发;
- c) 过去十年中, 航空公司、机场和航行服务提供者已经在逐渐竞争的环境中变得更加商业化。商业化的动态发展和自由化的扩展将会继续相互发生作用并且彼此产生影响;

- d) 鉴于航空公司、机场和航行服务提供者之间相互依赖，他们在自由化环境中的商业化和私有化对双方来说都有竞争后果和财务方面的影响。航空公司和机场之间的长期伙伴关系是对这种环境产生稳定性的一种方式。此外，使用磋商应该是他们相互关系中的一个重要组成部分；
- e) 各国应该对航空运输自由化进程可能产生的某些对基础设施和环境自由化的影响尽可能预先进行评估和预；和。
- f) 自由化可能对劳工产生不同的影响，劳工应该作为一个重要的方面继续参与航空运输行业的发展。各国应该执行并遵守 ILO《工作基本原则和权利的声明》及其有关衍生文件，并采取必要措施推动有劳工积极参与的社会对话，以此方式寻求创新并对社会负责的解决方法。