

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 2.2 的报告草案

议程项目 2. 审议自由化的关键管理问题

2.2 市场准入

注：对这一项目的审议分为三个部分：1) 市场准入的自由化；2) 航空器租赁；和 3) 航空货运服务的自由化。

第一部分—市场准入的自由化

2.2.1 文件

秘书处 (WP/8) 回顾了市场准入自由化的近期发展，包括市场准入基本权利的交换以及机场对市场准入的制约。尽管在双边、次地区和地区层次上出现了市场准入自由化的进展，但秘书处认为对运输业务权利进行交换的全球多边协定时机尚不成熟。重点强调了对容量有限机场市场准入的问题和围绕起降时刻的事项，并强调各国需要对机场容量限制和长期的基础设施的需求给予充分的考虑。

秘书处 (WP/21) 从双边、地区和有限多边协定的管理角度回顾了市场准入自由化的发展情况，同时从行业角度回顾了航空公司联盟、代号共享、合并/收购。

古巴 (WP/51) 根据自己的经验认为将三个航空运输服务纳入服务贸易总协定 (GATS) 之中，由于其覆盖范围有限以及在航空运输中不接受最惠国待遇 (MFN) 的原则，因此其影响甚为有限。因此航空运输的现状和未来有赖于国际民航组织，其在循序渐进和有序的自由化中的努力应实现各国利益的适当平衡，以便保持有效和持续的参与。

格鲁吉亚 (WP/42) 介绍了对通过强大和薄弱航空公司的商务协议实现市场权利对等和机会均等的观点。

格鲁吉亚 (WP/44) 介绍了对“载运”术语和所谓的第六、七、八和九种空中自由业务权的观点。

印度 (WP/85) 重点强调了在有些机场无法提供起降时刻而导致提供航空运输服务不平衡的问题，而在其他的机场则有充裕的容量可以容纳额外的航班。这种状况违背了对等的基本原则，同时由于某些国家实行宵禁导致形势进一步恶化。作为一种改正措施，印度建议将 IATA 现在给予新开通航班的相同优惠作法同样用于起降时刻的分配，同时根据国际民航组织的标准和建议措施 (SARPs) 取消宵禁。

印度 (WP/86) 根据其单方面使航空货运和旅游包机自由化的经验，建议其他国家在这两个航空运输领域采取上述作法。

巴基斯坦 (WP/57) 解释了其继续遵循市场准入双边作法的合理性，即不取消对等的概念。巴

基斯坦认为需要有一种机制，即发展中国家的航空公司能够按照其选择获得起降时刻，以便能够在发达国家和发展中国家之间提供必要的空中航线业务。

美国（WP/50）认为航空服务提供者不加限制地进入国际市场是使航空运输业对全球经济实现其最大贡献的关键组成部分。应通过在双边、地区、有限多边和多边的层次上使用天空开放的协议维持自由化的势态。机场的拥挤不成为各国缔结自由化航空运输协定的制约。现在还没有证据表明扩大 GATS 附件对航空运输服务的现有覆盖可以增进自由化的进程。

ACAC 成员国（WP/64）建议国际民航组织制定起降时刻分配的指导原则和规定，它将确定承运人无法进入起降时刻受限制机场的市场获取起降时刻的方法，同时预考虑到《芝加哥公约》第十五条透明度、非歧视性和机会均等的原则。国际民航组织应和 IATA 共同制定保护航空承运人之间公平竞争的详细和明晰的准则，以便使他们能够进入容量受限制机场的市场。

LACAC 成员国（WP/99）介绍了在拉丁美洲地区为实现更为灵活的市场准入的进程和措施，包括对签发经营许可的统一标准，在次地区和地区层次循序渐进和有序地授予第三、四和五种空中自由业务权，和促进不影响定期航班的非定期飞行，以及非传统机场之间的地区航班。

53 个非洲国家（WP/79）赞成根据 1999 年 Yamassoukro 的决定在非洲地区基础上逐步实现市场准入的自由化。他们不支持在全球基础上市场准入的自由化，其中包括不加限制地授予第三和四种空中自由业务权利之外的业务权利。他们认为将第三国家的航空公司排除在外应该是在地区行使业务权的基础，国际民航组织作为对国际航空运输具有广泛作用的机构，应该对市场准入的未来管理安排的进程进行协调。为确保非洲的航空公司有效地参与国际航空运输，应在机场起降时刻分配方面给予非洲国家承运人不对等的优惠待遇。

ACI（WP/91）认为机场经营者应该在制定起降时刻的过程中发展领导作用，并监督向航空公司有效地分配起降时刻。分配起降时刻之后，航空公司应被授予使用起降时刻的权利而不是财产的权利。

ACI（WP/92）支持机场具有更大的灵活性，以及用有成本效益的方式扩大机场容量以便满足自由化今后所产生的业务量增长。迅速实施国际民航组织机场和空中航行服务提供者经济会议（ANSCConf 2000）同机场有关的建议，将有助于向机场提供一些他们用来增加容量的经济和财务方面的办法。

ACI（WP/93）认为对噪音敏感的机场取决于用可靠的办法减少噪音根源，以增加容量，并呼吁根据国际民航组织附件 16 制定更严格的航空器噪音审定标准。

IATA（WP/27）强调 IATA 现行的航班时刻协调作法对全球的起降时刻分配提供了一个灵活和公平的指导原则。国家或地区的规则如果与全球性的体系不相吻合，则会使这一体系复杂化。IATA 建议任何的起降时刻分配的制度应该尊重这些原则：全球统一；由市场驱动和目标仅放在最有效地使用机场的容量；透明度、公平性和非歧视性以及简单、实用和经济上可持续性。

ITF（WP/74）提倡各国应该积极地管理他们的业务权利，以确保对等、利益的平衡、保护公

众的利益范围和所有国家参与提供航空运输服务。贸易服务总协定（GATS）不应该再进一步扩大到航空运输领域。

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 协约定议定书，将这些作为近期自由化文书的有用范例。

IFALPA（WP/34—信息文件）认为市场准入的自由化将产生劳工和社会方面的关注，因为各国的劳工和社会法律以及政策存在不同之处。IFACPA 认为不应该向承运人授予国内载运权，或第七种空中自由业务权，因为 IFACPA 认为这种经营等同于“方便旗”。

ALADA（WP/71—信息文件）意识到在近期内不可能对市场准入权利的交换进行根本的改变，并且认为应该实施一个允许地区进行商务谈判结构的过渡期限。

2.2.2 讨论

2.2.2.1 会议注意到允许各国根据循序渐进和有效的基础上选择其各自使市场准入自由化的进度和道路，对国际航空运输自由化已经产生了积极的成果，并且避免了可能导致垄断承运人进行不公平竞争的不加管制的市场准入。虽然还有一些风险，但是小国通过天空开放协议可以使其航空公司获取进入大型的市场，显著地使他们的贸易和旅游业受益。重要的是需要铭记市场准入不仅限于限于业务权利，还有必要对运力、定价、不定期飞行，以及诸如代号共享、地面服务和电子计算机定座系统的相关服务实现自由化。

2.2.2.2 对于航空公司由于缺乏机场起降时刻而不能行使业务权利的问题表达了不同的意见。某些发展中国家寻求在起降时刻分配方面的优惠待遇，而另外一些国家支持 IATA 的制度作为向所有国家提供起降时刻的共同标准。建议取消宵禁可以增加机场的容量则要走很长的道路，以便解决航空公司不能在某些机场行使权利的问题。但是这会在有关的机场引起困难的环境方面的问题。国际民航组织已经出版了《国际机场分配航班起降时刻的管理影响》的研究（2001 年第 282 号通告）。建议国际民航组织应继续研究，以便确定承运人不能进入起降时刻受限制机场的市场获取机场起降时刻的办法，同时预考虑到公约第十五条和透明度、非歧视性和机会均等的原则。

2.2.2.3 支持不应该将（GATS）关于航空运输服务的附件扩展到现已包含在内的三个领域之外，但是有些国家认为纳入其他的服务以此作为鼓励竞争的手段有益处。

2.2.2.4 普遍同意国际民航组织应该继续在制定国际航空运输的政策指导方面发挥领导作用。

2.2.3 结论

2.2.3.1 基于对议程项目 1.2—市场准入自由化的文件和随后的讨论，会议得出如下结论：

- 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。天空开放和其他自由化协议的数量证明这些机制对加强自由化非常有效，应该保持这一态势。
- c) 国际航班过境协议（IASTA）对自由化和国际航班的运行是重要的。各国因此应该继续、以及国际民航组织继续推动普遍遵守和实施 IASTA。
- d) 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。
- e) 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。
- f) 机场拥挤目前为止还未对各国缔结自由化的航空运输协定造成明显的制约。但是，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。
- g) 任何的起降时刻分配制度应该公平、非歧视和具有透明度，并应该考虑到所有参与者的利益。它还应该在全球统一，目标在于最大限度的使用机场容量，简单、实用和经济上可持续性。
- h) 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。

第二部分—航空器租赁

2.2.4 文件

秘书处（WP/9）提到航空器租赁在使用市场准入方面的重要性，介绍了各国对作法的管理安排，注意到潜在的安全事项和解决的手段，并且建议制定一个模式管理条款，其中包含这种作法的

安全和经济方面。

IACA (WP/33) 认为允许航空公司享有租赁航空器（包括或不包括机组）的自由极端重要，但须遵守最基本的安全要求。

ITF (WP/73) 建议各国对租赁采取限制性作法，除非对航空器乘员（旅客和机组）造成影响的事情和与非法干扰、保险、行使法律的适用性和适用的法律管辖权，能以保障最高标准的安全和对航空器承员的方式完全得到解决。应该禁止行使未经指定或授权的业务权。

2.2.5 讨论

2.2.5.1 租赁被认为对所有国家的航空公司提供了灵活性和好处，虽然对有些航空公司湿租（通常包括其他航空公司的机组成员）航空器的比例过高和对安全和保安的责任界限不清表示了关注。根据《芝加哥公约》第 83 分条对租赁、包机和相互交换航空器达成的协议，或通过双边航空运输协定可以解决对安全的某些关注。同时还需要保证湿租不会导致一家航空公司行使未授予它的业务权利。

2.2.5.2 原则上支持由秘书处建议的对租赁制定一个模式条款，但应该明确它应由各国根据其意愿选择使用，并应对某些事项加以澄清。

2.2.6 结论和行动

2.2.6.1 会议根据讨论和文件做出如下结论：

- a) 租赁（湿租和干租）向航空承运人提供了显著的益处，能够扩大其航空服务并使其更有灵活性，并有机会成立新的承运人。但同时它也产生了一些经济 and 安全管理方面的事项，需要加以解决。
- b) 各国应该在必要时审议其对进、出其领土的国际航班使用租赁航空器的管理作法。应该保证对安全监督的明确责任，并遵守最低程度的安全标准，这可以通过在他们的航空运输协定当中加入适当的规定或根据《芝加哥公约》第 83 分条制定协议的方式加以解决。在这方面，可以使用国际民航组织第 295 号通告《关于实施国际民用航空公约第 83 分条的指南》。
- c) 国际民航组织应该向缔约国提供由秘书处建议的关于租赁的模式条款，供各国自己的意愿选择使用。条款需经修订和增加解释性的说明以便：
 - i) 对“主管当局”的含义加以澄清；
 - ii) 对“湿租”和“干租”航空器进行明确的区分；和
 - iii) 考虑到短期、临时性的湿租。

第三部分—航空货运

2.2.7 文件

秘书处 (WP/10) 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的改革并提出了一项措施, 包括建议纳入一份关于航空货运的附件, 以期在这一领域实现更大程度的现代化。

印度 (WP/86) 突出强调了印度在航空货运和旅游包机运营自由化方面单方面采取的措施, 并根据其经验, 建议各国在上述两个领域采取这种作法。

韩国 (WP/100) 强调了航空货运自由化平衡的必要性, 自由化的范围应首先包括第 3 种和第 4 种自由业务权。如果在货运服务中实行第 5 种和第 7 种业务权的自由化, 那么第 8 种自由权也应包括在内, 以维持参加国之间的平衡。

新加坡 (WP/38) 认识到航空货运自由化的益处, 建议分阶段采取多边或有限多边的作法, 包括三个因素: 1) 指定空运企业在经营全货航班时在定期或不定期的基础上, 行使第三至第七种航空自由; 2) 在使用地面设施、放行和其他服务方面承运人享有非歧视性待遇, 可在承运人间达成诸如代码共享的合作安排; 和 3) 确定分阶段和逐步进行航空货运多边自由化的时限, 同时考虑各个经济体的不同情况和发展水平。这种多边航空货运的自由化可以独立于旅客服务自由化之外实现。

美国 (WP/49) 注意到许多航空运输协定没有对航空货运授予商务和运营的灵活性以按照天空开放协议所实现的模式满足用户的需要, 准备在不约束客运方面自由化的同时, 寻求与客运自由化分离的航空货运自由化。采取宵禁这样的限制对航空货运产生不利的影晌, 各国不应该将这种行动作为第一手段, 而应该执行载于大会第 A33-7 号决议中管理噪音的平衡作法。

非洲国家 (WP/79) 认为货运自由化的进程必须考虑到非洲国家航空公司经济、资源、规模和竞争力的现状, 应该采用循序渐进、有序和受到保护的变化, 混合、航空货运和综合性承运人之间的区别, 混合货运和旅客服务的自由化应该遵循客运服务的相同原则和全货运以及专业货物运营的完整性全球自由化。

ACI (WP/94) 提供航空货运市场的自由化以便鼓励最佳限度的使用机场和空域容量, 同时使用市场力来确定全球不同市场货物的流通来刺激世界贸易和创造就业。

TIACA (WP/83) 认为全货运自由化应该以更快的途径推动, 应独立于客运服务的自由化, 因为它代表了客运服务之外的不同经济, 并会对世界经济产生积极的益处。混合承运人应始终被授予承运旅客以及货物的权利。

ICC (WP/36—信息文件) 注意到航空运输的全面自由化可能是一个长期的目标, 提倡在短期

内制定一项关于航空货运服务的协议。一项成功的航空货运协议可能对航空运输领域实现自由化铺平道路，但需要所有利益各方在国家、地区和国际层次上加以推动。

OECD 秘书处 (WP/59—信息文件) 介绍了 OECD 秘书处对改革航空货运服务的管理所进行的一项全面的研究，并提供了一套全面的供双边和多边使用的航空货运自由化的文件。

2.2.8 讨论

2.2.8.1 虽然对秘书处文件中建议的航空货运自由化，包括与全货航班有关的措施表示了广泛的支持，但是仍然有一些关注，即全货航班更大程度的自由化会对混合航班（旅客和货物）产生不利的影响。同时还有观点认为“天空开放”的协议是使航空货运实现自由化的最佳手段。

2.2.8.2 对航空货运单方面自由化的价值发表了不同的意见，虽然有些国家已经这样做了，但担心会对自由化进程产生困解，有些国家愿意使用双边框架推动自由化以确保对等。

2.2.8.3 有必要对航空货运服务的附件进行修改以便考虑到不允许全货航空公司直接经营其他模式的运输服务，以及承运人需要申报货运价格这样的情况。同意满足安全和保安的要求是航空货运自由化的一项重要内容，各国为此目的应该依赖于国际民航组织的 SARPs 以及双边、地区和多边的协议。

2.2.8.4 同意国际民航组织提供某些国家航空货运自由化方面的经验。

2.2.9 结论

2.2.9.1 基于对议程项目 2.2—航空货运自由化的文件和随后的讨论，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；和
 - iii) 全货航班自由化采用分阶段的多边/有限多边的作法。

2.2.9.2 建议会议审议下述模式附件的草案，供缔约国在其航空运输协定中自行选择使用。

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) 根据当地法律和规章, 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; 和
- e) 可以不需向任何一方航空当局申报, 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。