

联合国  
经济及社会理事会



Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1996/20/Add.5  
29 February 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH



可持续发展委员会

第四届会议

1996年4月18日至5月3日

《执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》实施情况的进展

秘书长的报告

增 编

小岛屿发展中国家航空运输的可持续发展

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
导言 .....	1 - 2	3
一、与小岛屿发展中国家有关的世界范围内的事态发展 ...	3 - 8	3
二、加勒比小岛屿发展中国家 .....	9 - 14	5
三、太平洋小岛屿发展中国家 .....	15 - 17	6
四、非洲小岛屿发展中国家 .....	18 - 20	8
五、其他小岛屿发展中国家 .....	21 - 22	8
六、航空运输的一些具体方面 .....	23 - 27	9
七、行动建议 .....	28 - 35	11

## 导 言

1. 小岛屿发展中国家行动纲领第十二章把航空运输和其他运输方式（主要是海运）以及通讯归为一类。在其所涉及的航空运输方面，有关国家、区域和国际各级的行动的各节要求：

(a) 继续努力加强国家和地方一级的运输服务和设施，并特别注意环境的保护、安全和革新的具有能源效益和成本低的运输方面解决办法；

(b) 推动加强区域一级的合作，包括探讨统一各国航空公司服务的可能性；

(c) 增加取得财政和技术资源的机会，以支持在运输领域协调各小岛屿发展中国家并向它们提供咨询意见的区域组织；

(d) 促进与小岛屿发展中国家可持续发展有关的运输方面的研究与开发；

(e) 采取旨在解决在国家、区域和国际各级的检疫问题的行动。<sup>1</sup>

2. 自巴巴多斯会议以来所发生的主要事态发展涉及到上述第1(a)和(b)分段。

### 一、与小岛屿发展中国家有关的世界范围内的

#### 事态发展

3. 航空运输继续以高于整个世界经济增长的速度增长。在1994年，世界航空公司载运的定期航班交通流量比1993年增加了9%，而对1995年的初步估算数字表明比1994年又有7%的增加。与此相对比，在1984年到1994年十年间年平均增长率为5.5%。<sup>2</sup>

4. 国际航空服务一般要受到通过政府间通常是双边的协定和安排而作出的经济管制。这些协定和安排经常规定诸如拟经营的航线、经营航线的航空公司的名称、航空公司可提供的空运量以及拟向旅客和托运人收取的费率等等。近几年来，一些国

家特别是北美和欧洲国家，对经济管制已采取一种更加“放手”的做法，从而给予航空公司以更大的自由来作出商业方面的判断和创造有助于加强竞争的条件。在1994年末，国际民用航空组织（民航组织）举行一次世界性的航空运输会议，会上各国就今后航空运输的管制交换了意见。虽然一些国家赞成加强自由化，许多小岛屿发展中国家则关注竞争的加强会对它们的国家航空公司以及对提供充分的正规的国际航空运输产生不利影响。由于未就共同做法达成一致意见，会议承认每个国家可以在机会均等的基础上并视情况使用双边、分区域和（或）全球性的途径，在国际航空运输规定方面确定它自己的道路和进行变革的步伐。会议还承认，分区或区域一级的自由化的安排在管制变革的内容、程序和结构方面提供了宝贵的经验。

5. 由于成本的增加和竞争的加剧，航空运输业正在进行结构改革。这些改革包括许多政府所有的航空公司私有化，在各航空公司之间形成商业性的联盟，以及各种形式的航空公司之间的合作。

6. 国际航空运输方面的许多事态发展将不可避免地影响小岛屿发展中国家。例如，随着鼓励国际航空公司运用它们商业性的判断，它们来往小岛屿发展中国家的航空服务将会变得越来越多地依据不可预测的和迅速变化的市场力量，而不是根据经常性的公众服务方面的考虑。小岛屿发展中国家政府可能会面对一种困难的任務，即要以下两种需要之间权衡利益得失：保护或补助它们的国家航空公司的需要以及允许竞争的航空公司更多地进入市场以实现诸如发展旅游业之类的国家其他目标的需要。此外，小岛屿发展中国家航空公司将要作出困难的決定，即它们相互之间及它们与主要国际航空公司之间要合作到什么程度，在此过程中要考虑到这些航空公司可能也是它们的竞争者。

7. 在航空运输领域，也发生了各种各样的技术变革，诸如采用民航组织的卫星通讯、导航、监测/空中交通管理（CNS/ATM）系统以及航空气象学领域的新发展，包括世界地区预测中心（WAFS）卫星广播。如同其他国家一样，小岛屿发展中国家

将有必要适应这些各种各样的技术变革。

8. 在这种背景下,下列各节概述小岛屿发展中国家面临的目前的航空运输的局势,包括巴巴多斯会议以来重大的发展情况。因为从航空运输的角度来看,许多小岛屿发展中国家有着共同的特点,这些国家分为四组来进行考察,亦即位于加勒比、太平洋和非洲的国家以及其他的国家。

## 二、加勒比小岛屿发展中国家

9. 由于旅游业在经济上的重要性,特别需要有航班通往旅游客源的主要市场,特别是北美。实际上,大多数小岛屿发展中国家有来自北美的几个地点的频繁的直达航班,或者,如没有的话,也有通往该地区内部(如安提瓜和巴布达)和在外部(如迈阿密)的中心机场的直达或“岛屿短途”飞行的航班在那些地方可接上以后行程的联运。有些加勒比小岛屿发展中国家也有通往欧洲和南美的航班。由于岛屿间的距离较短,大多数加勒比小岛屿发展中国家有通往邻近岛屿的航班。

10. 有几个加勒比小岛屿发展中国家(包括阿鲁巴岛、巴哈马群岛、古巴、多米尼加共和国、海地、牙买加、荷属安的列斯群岛以及特立尼达和多巴哥)有它们自己定期航行的航空公司,而大多数东加勒比的小岛屿发展中国家是一个区域性的航空公司——背风群岛航空运输公司(LIAT)——的共同所有者。有关约半数定期航空公司的财务信息可以得到,在大多数情况下,它们近期的业务并不是有利可图的。此外,还有一些在该地区经营不定期飞行业务的经营者。北美、欧洲的航空公司和其他航空公司也向加勒比小岛屿发展中国家提供航空服务。

11. 自从巴巴多斯会议以来,出现了一些重大的航空运输方面的事态发展,在政府和航空公司各级都对加勒比小岛屿发展中国家产生了影响。

12. 加勒比国家联盟(ACS)的国家、地区和领土的国家和政府首脑及代表于1995年8月举行的创始首脑会议通过了一项《旅游、贸易和运输问题原则宣言和行

动纲领》。关于运输，他们强调，可以容易地和以均等机会利用可负担的航空（和海上）运输的原则的重要性，这些原则是加勒比国家联盟地区实行经济一体化所不可或缺的因素。在这方面，所阐明的最终目标是以合理费率向旅客和货运客户提供可持续、高效率、有利可图、容易区分和质量明显提高的服务。更具体地说，关于航空运输，他们同意审查加勒比国家联盟地区内部现有的管制和业务框架；评价集体商定航空服务协定的可能；采取步骤改进机场的简化手续工作；审查所需签证的简化问题，并且鼓励加勒比国家联盟各航空公司彼此之间的合作。

13. 此外，许多讲英语的加勒比国家正在草拟一份关于在加勒比共同体范围内经营航空服务的多边协定。预计该协定可于1996年最后定稿，制订一个规定更加放宽和透明度更大的交换开办商业航线权的航空运输管制框架。

14. 在航空公司一级重要的事态发展包括：

(a) 牙买加航空公司、英属西印度群岛航空公司（特立尼达和多巴哥）和背风群岛航空运输公司在有关政府保留持股的情况下的私有化，同时在背风群岛航空运输公司和英属西印度群岛航空公司（现为前者的最大投资者）之间宣布结成商业联盟；

(b) 一家新航空公司，即加勒比快航公司的成立，其所有者包括英国航空公司和巴巴多斯、多米尼加、格林纳达、圣卢西亚和圣文森特以及格林纳丁斯群岛的政府，于1995年2月开始了各岛间的航运业务；

(c) 由牙买加航空公司接管了横越牙买加航空公司。

(d) 有几对其他航空公司形成商业联盟并达成共同使用电码的新协议。

### 三、太平洋小岛屿发展中国家

15. 大多数太平洋小岛屿发展中国家有航班通往邻近的一些岛国，其中许多也是小岛屿发展中国家。许多国家还有直接飞往澳大利亚和（或）新西兰（直达或中途

停留)的航班,这两个国家是重要的旅游客源市场,而且有几个国家有飞往檀香山或美国西海岸某些地点或飞往亚洲某些地点的航班。然而在大部分情况下,国际航线的航班频率(每周航班数)很低。许多太平洋小岛屿发展中国家,特别是那些拥有许多有居民的岛屿或通过陆路不易通达的居民点的国家(例如巴布亚新几内亚),也开辟了国内航班。

16. 大多数太平洋小岛屿发展中国家有它们自己的航空公司,但有些国家则没有。这些国家的航空公司大多是政府拥有的,而就总部设在斐济的太平洋航空公司来说,其他一些小岛屿发展中国家的政府持有少数股。有关大约半数航空公司的财务信息可以得到,而在大多数情况下,它们近期的业务并不是有利可图的,1994年的太平洋航空公司是一个例外。由于包括采用较远程飞机在内的各种原因,主要的国际航空公司已逐步从太平洋小岛屿发展中国家的航线撤出,结果它们现在只飞往少数几个国家,最活跃的国际航空公司是新西兰航空公司。

17. 自巴巴多斯会议以来,亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)曾对太平洋小岛屿发展中国家所面临的运输问题作过一些审议,尽管还没有出现关于航空运输问题的具体建议。在航空公司一级,影响太平洋小岛屿发展中国家的重大航空运输的事态发展包括:

- (a) 太平洋航空公司扩大航空业务,包括在1944年开辟通往北美的航班,开辟通往亚洲目的地的新航班问题正在考虑之中;
- (b) 在帕劳已计划设立一个新的航空公司;
- (c) 在澳大利亚快达航空公司和某些国家航空公司之间加强了商业性联系,包括在太平洋航空公司增加股权;
- (d) 1995年2月宣布在新西兰航空公司和波利尼西亚航空公司——萨摩亚的航空公司之间建立广泛的商业性联盟;
- (e) 在某些岛屿间航空公司之间就使用个别飞机(包括共同使用飞机和联合航

班) 和在各航班分享座位等采取了各种合作安排;

(f) 在南太平洋航空公司联合会的范围内进行其他形式的岛屿间航空公司的合作。

#### 四、非洲小岛屿发展中国家

18. 由于佛得角以及圣多美和普林西比位于非洲西海岸之外, 而且由于科摩罗、毛里求斯和塞舌尔很广泛地分散在印度洋, 这一组非洲小岛屿发展中国家在地理上是分散的。因此, 从航空运输的角度来看, 这些国家比起加勒比或太平洋小岛屿发展中国家来, 共同之处要少得多。

19. 所有非洲小岛屿发展中国家都有飞往非洲大陆某些邻近国家的航班。它们大部分有飞往欧洲某些更加重要的旅游客源市场的直飞航班(直达或中途停留), 而毛里求斯还有飞往亚洲一些地点的航班。佛得角仍就是某些飞越大西洋长途货运航班的中途停留站。然而, 在大多数情况下, 国际航线航班的频率低。此外, 所有非洲小岛屿发展中国家还有国内航班并拥有它们自己的航空公司, 这些航空公司经营国际和国内的航空业务。虽然毛里求斯航空公司在1993年是赢利的, 关于其他航空公司的财务运行情况却很少为人们所知。

20. 自从巴巴多斯会议以来, 看来没有出现任何特别影响非洲小岛屿发展中国家的重大的航空运输方面的事态发展。

#### 五、其他小岛屿发展中国家

21. 从航空运输的角度来看, 其他小岛屿发展中国家彼此之间或与加勒比、太平洋和非洲小岛屿发展中国家相比较, 很少有共同之处。新加坡拥有全世界最繁忙的国际机场之一和最成功的国际航空公司之一。巴林, 部分由于其战略性地理位置, 有着频繁地飞往许多目的地的国际航班, 而海湾航空公司(由巴林、阿布扎比、卡塔尔和阿曼政府共同拥有)有着分布很广的国际航线网而且是赢利的。塞浦路斯和马耳他



都有着频繁地飞往许多地中海国家和北欧重要的旅游客源市场的航班，两国都拥有赢利的国家航空公司。马尔代夫有飞往印度和斯里兰卡邻近地点和其他几个国际目的地的航班，虽然航班频率低。

22. 自从巴巴多斯会议以来，影响其他小岛屿发展中国家的重大航空运输方面的事态发展包括：

(a) 新加坡航空公司宣布它在1994年订购了价值数十亿美元的飞机，接着在1995年又有另一个订单；

(b) 海湾航空公司的私有化问题在考虑中；

(c) 塞浦路斯航空公司和马耳他航空公司都通过与其他航空公司的联合航班，开始开办飞越太平洋的航空业务；

(d) 马尔代夫航空公司开始开办国际航空业务。

## 六、航空运输的一些具体方面

23. 《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》要求特别注意环境的保护、安全和革新的具有能源效益和低成本的运输解决办法，还具体提到检疫问题。

24. 关于环境的保护，与世界其他地方航空运输有关的主要环境问题，即飞机的噪声和飞机引擎排放物的影响，在小岛屿发展中国家的具体情况下，不大可能是多么重大的问题，因为在大多数情况下，运输流量相对较低。对这些国家而言，具有潜在重大意义的是与机场建设和扩大有关的环境问题（诸如土地的损失与土壤的侵蚀；对地下水位、河流和田地排水的影响；对动植物群的影响），特别当这是发生在沿岸地区和与机场的活动有关时（诸如由于对机场废水中的污染物未充分处理或储油罐的泄漏而引起的水的污染；飞机保养维修中使用的有害环境的物质的弃置；以及对机场和到达机场飞机的废物的弃置）。小岛屿发展中国家可以就机场规划问题得到民航组织的指导。<sup>3</sup>

25. 关于安全问题,小岛屿发展中国家大体上与其他发展中国家有着同样关注的问题,尽管某些小岛屿发展中国家所经受的极端的气候条件可能会造成更多的问题。各国通过民航组织已就经营安全、正规和有效的航空服务所必需的标准水平达成了协议。其结果是转而在那许多集体安排国际民用航空的地区都达到高度的可靠性水平。在有关飞机、操作飞机的机组人员和地勤设施与服务方面,情况一直特别是如此。通过制订被称为“国际标准及建议措施”(SARPS)的明细规范作为《国际民用航空公约》的附件,已实现了必要的标准化。一项标准是一项为了国际民用航空的安全或正规性而必须统一采用的明细规范,而一项建议措施是一项被商定为可取但并非必不可少的措施。然而,许多小岛屿发展中国家还没有像公约第38条所要求的那样表示它们遵行这些规定或与之有何差别。除了“国际标准及建议措施”之外,民航组织还制订了“空中导航服务程序”(PANS),其中大部分包括操作的做法以及被认为列入“国际标准及建议措施”过于具体的材料。1994年10月,民航组织理事会同意建立一个民航组织安全监督方案,作为其核心功能包含在自愿的基础上由民航组织小组对各国进行安全监督评估,其目的是找出缺憾和在必要时提供有关咨询和援助来解决这些缺憾,使得各国能够执行有关的“国际标准及建议措施”。

26. 关于革新的具有能源效益和低成本的运输解决办法一点,自巴巴多斯会议以来未取得重大进展。

27. 关于检疫问题,大多数小岛屿发展中国家采取了世界卫生组织(卫生组织)所界定的“隔离”的措施,以防止由疾病的储存者或媒介携带的疾病——特别是黄热病——的蔓延。某些国家还要求灭除飞机内部的昆虫以确保达到上述目的,并确保在机场周围地区清除疟疾和其他疾病的蚊虫媒介。然而,有20多个小岛屿发展中国家没有向民航组织表示遵行附件九(简化手续)或与之有何差别——该附件包含关于灭除飞机内部昆虫和检疫措施的几项规定——这使得人们难以确定卫生规定在何种程度上应用于这些国家的航空运输。民航组织和卫生组织在有关航空运输的公共

卫生问题上密切地进行合作。自巴巴多斯会议以来的事态发展包括民航组织简化手续司举行的第十一届会议(1995年4月)建议民航组织和卫生组织应草拟关于检疫和飞机灭虫问题的共同指导方针,以便使得各国能为了公共健康的航空运输利益而采取适当的措施。

## 七、行动建议

### A. 在国家一级

28. 如《国际民用航空公约》(第38条)所要求,尚未答复民航组织就民航组织“国际标准及建议措施”(载于公约附件)表明其立场的许多小岛屿发展中国家,应表明它们遵行这些规定或与之有何差别。

29. 小岛屿发展中国家应熟悉与航空运输有关的当前技术发展情况,诸如通讯、导航、监测/空中交通管理系统以及民航组织飞行安全方案,以便确保在个别或分区域的基础上积极参与有关这些发展情况的全球性方案。小岛屿发展中国家在制订项目、寻找为这些项目供资的援助方以及执行项目方面可以得到民航组织的指导。

30. 只要有可能,就应在空中交通管制、机场管理、飞行安全、飞行操作和适航、航空运输规章和航空法这些领域进行人力资源的开发。

31. 小岛屿发展中国家应更加积极地参与民航组织统计方案,该方案提供对那些国家在今后规划工作中会有价值的有关航空运输的数据。为此目的,小岛屿发展中国家应确保它们的国际航空公司按《国际民用航空公约》(第67条)的规定向民航组织送交其运输报告、成本统计资料和财务报告。

### B. 在区域一级

32. 建议应制订区域项目以评价和拟制小岛屿发展中国家各组别的航空运输总规划。各组别的划分将根据上文所确定的情况,即:

- (a) 加勒比小岛屿发展中国家；
- (b) 太平洋小岛屿发展中国家；
- (c) 分别在西海岸和印度洋的非洲小岛屿发展中国家。

33. 除了在合适时可把马尔代夫包括在印度洋的非洲小岛屿发展中国家的区域项目之中以外，这一建议中没有包括其他一些小岛屿发展中国家(巴林、塞浦路斯、马尔代夫、马耳他和新加坡)。

34. 这些项目将包括《行动方案》中所确定的所有行动项目，而且将寻求解决这些组别的小岛屿发展中国家所面临的航空运输方面的难题，这些难题按优先顺序排列为：

(a) 确保遵守“国际标准及建议措施”并实施与民航组织飞行安全方案有关的措施；

(b) 获得航空管理技能和经适当培训的人才，以及有关的培训的条件；

(c) 正在发生的技术变革对小岛屿发展中国家的影响(如通讯、导航、监测/空中交通管理系统等等)；

(d) 在航空项目中所遇到的取得资金的困难；

(e) 与距离和隔绝有关的问题(如较高的运输费用，其中包括燃料和保险费用)；

(f) 在航空运输的经济管制方面所发生的变革对小岛屿发展中国家的影响，其中包括在诸如共同商定航空运输协定等航空运输管制方面探索进行更多的区域合作的可能；

(g) 航空运输业中商业方面发生的变革对小岛屿发展中国家的影响，包括探索在有关的小岛屿发展中国家组别内部的航空公司之间和与其他国际航空公司之间进行更多的(商业性和技术性的)合作的可能；

(h) 寻求制订可能的策略来处理小岛屿发展中国家航空运输政策与其旅游事

业政策之间潜在的矛盾；

- (i) 获得可靠的通讯。

### C. 在国际一级

35. 国际社会应发起组织研究工作，例如由飞机制造商进行的研究，来调查拟订将有益于小岛屿发展中国家的革新的有能源效益和低成本的航空运输解决办法的可行性。

#### 注

<sup>1</sup> 《小岛屿发展中国家可持续发展全球会议的报告，布里奇敦，巴巴多斯，1994年4月25日至5月6日》，CA/CONF.167/9和Corr.1和2（联合国出版物，出售品编号：E.94.I.18和更正），第一章，决议一，附件二。

<sup>2</sup> 根据国际民用航空组织从184个缔约国收集的数据。使用的交通量单位是完成的吨—公里（亦即旅客、货运和邮件运输量的综合衡量尺度，也考虑到（飞行的）距离。

<sup>3</sup> 例如《机场规划手册》（DOC.9184—AN/902）第一部分，“整体规划工作”（1987年第二版）第二部分，“土地使用和环境管制”（1985年第二版）第三部分，“顾问/建筑服务的指导方针”（1983年第一版）。