

第一章 航權及國際相關事務

第一節 前言

航空運輸是國際間人、貨往來最快捷、最重要之管道，但運輸的起迄點卻分屬不同的國家，哪些國家的哪些航空公司有權利來經營這些航線？國與國間就涉及航權的交換，國內則涉及航權的分配。

本章主要講述的即為航權及與其相關之國際事務，包括航權的類別、雙邊協定、多邊協定、我國國際間航權交換的概況、國際空運政策的發展與我國之政策。此外，我國現為世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）與亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）的成員，在 WTO 與 APEC 中亦試圖將航權的交換納入其體制，對於此節亦將略為說明。

第二節 航權

一、航權之起源

回顧國際民航之蓬勃發展係奠基於 1944 年在美國芝加哥舉行之國際民航會議。該會議確實可稱得上是國際民航史上最具影響力、成果最豐碩也是最成功之國際航空會議，會中順利地簽署了一項恆久之芝加哥公約，迄今計有 191 個締約國。嗣後，根據該公約也成立國際民用航空組織（International Civil Aviation Organization, ICAO），這個架構確定了民用航空之安全及標準化，促使全球航空運輸系統無遠弗屆地安全飛航。

不過，該會議代表們均體認到：想要在有關經濟規範上達成一致之共識是非常困難的，因為有些國家主張開放天空，而有些國家則贊成嚴格管制，所以，在芝加哥公約之約文內，並未勾劃出對一國空域取得商業使用權之條件，因而起草以多邊協定來規範，其一為「國際航空服務過境協定」（International Air Services Transit Agreement, IASTA），規定飛越權及技降權（第一自由及第二自由），目前締約國已有 129 國；其二即「國際航空運輸協定」（International Air Transport Agreement），其中述及五項空中自由，締約國原有 11 個，其後有 2 國保留第五自由航權不予適用，荷蘭則僅開放 Aruba 小島適用，此多邊協定因締約國太少、主要航空國未加入而沒有成為國際航權交換的模式，惟所提出五項自由的概念在後續發展出的雙邊航空服務協定中一直被使用。

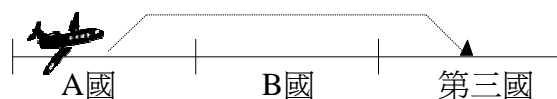
二、航權的類別

（一）五項空中自由

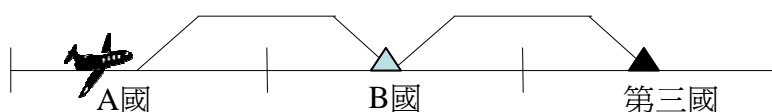
1944 年芝加哥會議中草擬之「國際航空服務過境協定」（IASTA）締

約國以多邊模式相互授予二項空中自由（air freedom），即為：

1. 不降落而飛越其領域之權利（第一自由，亦稱飛越權）。



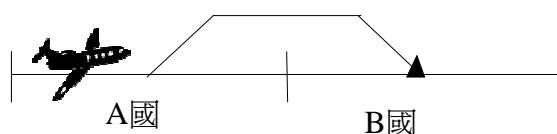
2. 為非營運目的而降落之權利（第二自由，亦稱技術降落權）。所謂技術降落係指為裝卸客貨以外之目的而降落，例如：加油、維修或備降等。



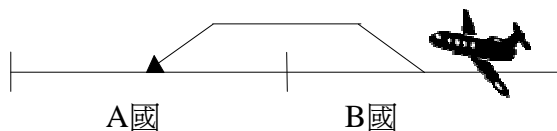
該二項自由不被視為營運之自由，而係「航務」的自由，因其未涉及商業營運。但值得注意的是，空域最大的四個國家：加拿大（1988年退出）、巴西、俄羅斯與中國大陸（香港、澳門除外）並非 IASTA 的締約國。我國雖非締約國，但目前除中國大陸之航空器外，均可申請飛越我國領空或於我國境內技術降落。

芝加哥會議中草擬之另一協定「國際航空運輸協定」設想的是一個完全開放航線的多邊體制，除再次確認前二項自由外，並規定了：

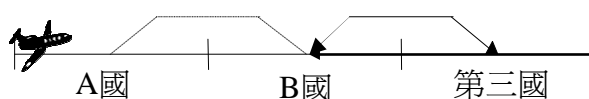
1. 將載自航空公司登記國領域內之乘客、郵件及貨物卸下之權利（第三自由亦稱卸載權）。



2. 裝載乘客、郵件及貨物飛往航空公司登記國領域之權利（第四自由亦稱裝載權）。



3. 裝載乘客、郵件及貨物飛往任何其他締約國領域與卸下來自該領域之乘客、郵件及貨物之權利（第五自由亦稱第三國經營權）。



以上這三項自由均有裝卸客、貨、郵的商業經營權，即通常我們所稱的 traffic rights—航權。

一般而言，國與國間的通航，最基本的就是交換第三與第四自由，雙方相互授予對方之航空公司以定期班機載運兩國間的客、貨、郵。而第五自由，因涉及與第三國間之經營權，較為複雜。依該第三國相對於當事國之地理位置而言，可區分為：中間點（intermediate point）第五自由、延遠點(beyond point)第五自由。傳統的第五自由僅包含上述二類，在行使此二類第五自由時，班機之起點或終點必須於航空公司登記國內。

舉例言之，臺灣與美國間空運協定交換航權僅限第三及第四自由，即指臺灣與美國的航空公司僅可在臺灣與美國之間往返載運客、貨、郵。若臺美間交換的航權包括第五自由，而臺灣的中華航空公司飛航臺北—東京—夏威夷，則不僅可載運臺北往返夏威夷的客、貨、郵，也可載運東京往返夏威夷的客、貨、郵，此時就臺美間協定而言，中華航空使用的即為中間點第五自由，但中華航空同時必須獲得日本授予其由東京延遠夏威夷的第五自由（就臺日間協定而言使用的為延遠第五自由）。因此兩國間相互授予第五自由，是否能實際利用它，仍取決於相關的第三國。

例如，臺灣與泰國間的協定交換的航權包括第五自由，臺灣的航空公司可由曼谷延伸至歐洲航點，長榮航空公司飛航的臺北—曼谷—倫敦，由於英國授予長榮航空第五自由，故長榮航空可載運曼谷—倫敦間的客、貨、郵；該公司以往亦曾飛航臺北—曼谷—巴黎，但因法國未授予長榮航空第五自由，因此無法載運曼谷—巴黎間的客、貨、郵。在洲際的長程航線上，若兩國間第三、與第四自由的運量不足時，非常需要中間點第五自由的運量支援，否則該長程航線很難維持。

多年前，中華航空公司曾飛航臺北—新加坡—約翰尼斯堡，新加坡允許華航使用由新加坡延遠約堡的第五自由，但南非不同意華航使用以新加坡為中間點的第五自由，因此華航以可載運近 400 人的 B747 營運該航線，假設於臺北登機的客人包括前往新加坡的有 200 人，往約堡的客人有 100 人，飛抵新加坡時 200 人下機後，因不能使用第五自由，無旅客可登機，該班機只能以約 25% 的載客率續飛長程的越洋航段到約堡。於此情況下該航線必然虧損累累，最後只好停飛。

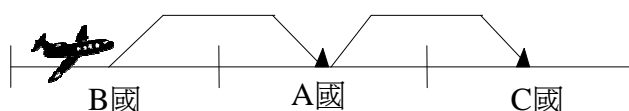
各國在交換第五自由時考量的無非是雙方航空公司利益的均等。以南非的情況為例，當年中華與南非航空公司都參與營運，南非飛航約堡—曼谷—臺北航線，南非為何不願與我國交換第五自由呢？若交換第五自由，中華航空得到的是新加坡—約翰尼斯堡航段的營運權，南非航空得到的是曼谷—臺北航段的營運權，新加坡—約翰尼斯堡航段是長程航段，而曼

谷—臺北是區域性的短程航段，兩者間的利益本來就不平衡，再者，新加坡—約翰尼斯堡間的長程航段班次密集度較低，頂多每天只有新加坡航空公司與南非航空公司各飛一班次，中華航空公司若加入營運，該市場由原來的二分變為三分的局面，但曼谷—臺北航段有中華、長榮及泰國航空公司營運每天高達 10 多班，南非航空所飛的一班次能攫取的客源必然相當有限，因此在這些考量下，南非堅持拒絕授予第五自由。在我國與歐洲國家交換航權時，經常會遇到此類困境，例如瑞士、德國、法國等。

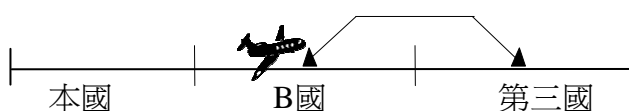
（二）第五自由衍生之第六自由與第七自由

因為 1944 年芝加哥會議僅制定五項空中自由，晚近業界將超過第五自由之權利稱為「所謂的」第 x 自由，其中與第三國經營權相關的有第六自由與第七自由。茲說明如下：

1. 第六自由：經停航空公司登記國而在其他兩國間載運客、貨、郵之權利，其實即為前置點(behind point)第五自由。



2. 第七自由：在航空公司登記國以外之任何二國間載運客、貨、郵之權利，亦有稱之為境外營運權。



在傳統的雙邊協定中規定的航線架構均係以當事二國的境內航點為起點與終點，並未列明前置點，故未明文授予第六自由。但當航空公司飛航之航線與運量增加時，航空公司吸引途經本國運送境外兩國間客貨的機會亦隨之增加，從而發展出所謂第六自由的概念。事實上 A 國的航空公司是合併利用與 B 國間的第三與第四自由及與 C 國間的第三與第四自由來載運第六自由的客貨。+例如，中華航空公司以臺菲間的第三與第四自由載運馬尼拉與臺北間的客貨，然後銜接以臺美間第三與第四自由營運的臺北與美國各點間航班，其結果就是為大量的菲律賓人提供了往返美國與菲律賓的服務。通常需轉機的行程票價均較直達的票價低才能吸引旅客，因此當年菲律賓航空公司即因而控訴我中華與長榮航空公司違反雙邊協定使用了第六自由，以低價搶走菲航美國線的客源，臺菲雙方諮商無果，菲方甚至採取了極端的手段一斷航。

以本國為轉運點之航空公司實際上將他國的客貨轉移，受損的國家必

然要尋求對策，這些對策包括：拒絕進行談判（例如：如我國不與韓國談判復航，則韓籍航空公司根本沒有機會將臺灣的旅客載運至仁川轉機到美國）；如航線已建立，則嚴格限制轉運業者之運能（臺菲斷航後，雙方多次談判的重點均為減少原協定規定之航空公司可提供的運能，其目的即在使航空公司無多餘的運能載運轉機的旅客）；禁止於其國內依所謂第六自由提供或廣告「一機到底」的服務；要求所載運之客貨在轉運業者之國內須「合法」過境停留一天或多天等。

但上述策略並不很成功。原因在於：航空公司追求利潤最大化的天性驅使它從所有資源尋求客貨源，其次，消費者也偏好最便利的即時轉運。然而，業者提供「以本國為轉運點」的能力有其地理上限制。尤其，相關的市場必須位於合宜的直接航線上，例如南非、南美與澳洲的航空公司實際上並無使用「第六自由」的機會。以東北亞為基地的航空公司比較容易吸引北美、東亞與東南亞之客貨量，我國的航空公司即屬之。臺灣與大陸間未直航，賦予香港與澳門的航空公司充分使用「第六自由」的機會，第六自由也成了他們最大的利基。

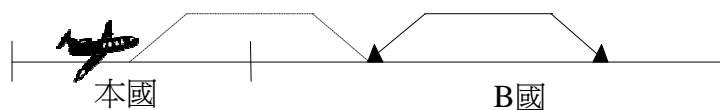
近年來，逐漸有雙邊協定明確地授予第六自由，規定可由本國之前置點經由本國前往雙邊協定的對手國。例如我國與美國簽署的開放天空協定的航線架構即含前置點。

有關第七自由，由於它幾乎等於同意外國航空公司如同本國航空公司般以本國為轉運中心，除美國因其航空貨運，尤其是快遞業，勢力強大，有能力運用第七自由，因而大力鼓吹各國開放第七自由，但其他各國因其本國業者並無能力真正利用第七自由，因此對授予第七自由均較保留，僅紐西蘭與汶萊 1999 簽署的協定包含完整的客貨運第七自由，但該二國此舉主要在宣示其支持開放天空的立場，其航空公司根本無能力去使用這項權利。美國簽署的 105 份開放天空協定中則有 62 份協定已交換貨運第七自由。

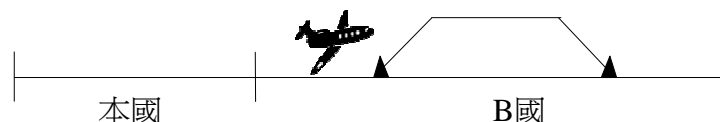
（三）涉境內營運權之第八及第九自由

所謂境內營運權顧名思義即在一國境內兩點間載運客貨的權利，稱之為第八自由，通常各國均將此項權利保留給本國籍航空公司以國內航線的方式營運。世界貿易組織秘書處撰述的「空運業發展之背景資料」中將其細分為第八與第九自由。

第八自由或「延續的境內營運權」係定義為「外籍航空公司在授權國領域內兩點之間載運境內客貨之權利或特權，唯該服務之啓程地與目的地係在授權國領域之外。例如，美籍航空公司由紐約飛前往目的地法國尼斯，途中得在巴黎降落並搭載旅客。



第九自由則為「獨立的境內營運權」，也就是純粹的國內航線。



此外，在航空公司營運實務上，為經濟考量，有時航線的安排有併用終點站（co-terminal）及停站營運（stopover）的彈性作為。例如，華航目前的臺北—西雅圖—休士頓航線，這條航線在美國境內停了兩個城市，這種作法就稱之為「併用終點站」。因為運量的顧慮，同時飛航臺北—西雅圖及臺北—休士頓可能都很難有理想的載客率，而且臺北直飛休士頓航程較長，仍有中停加油的需求。而所謂「停站營運權」係指華航載運至西雅圖的客人，於西雅圖下機在該地停留數天後再搭乘華航的班機繼續其行程前往休士頓。因此，想一趟旅遊兼及西雅圖與休士頓的旅客即可選擇搭乘華航這條航線。該二種權利在某些國家被視為境內營運而不授予外籍航空公司，但有些國家則認為所載運之旅客啓程地係於國外，而不認定其為境內營運。我國係採納後者，但此二項權利在雙邊協定中均基於平等互惠原則相互授予。

第三節 雙邊空運協定內容與類型簡介

一、內容概要

概括而言，空運協定的內容可概分為：營運權、運價機制、輔助性權利、程序性與宣示性條文。其中營運權與運價機制被稱之為「基本權利」（hard right）--即營運國際航線所需之基本授權，而其他輔助性權利（soft right）諸如：派駐機構及人員、銷售與行銷、電腦訂位系統、盈餘匯兌、地勤之處理等，亦有稱之為營業事務（doing business matters）茲分述如下：

（一）營運權

營運權係市場進入（market access）之權利，規範得指定航空公司之家數、授予之航權（包括是否可使用第五自由、停站營運權等），以及在協議的航線上得使用之機型、座(艙)位或班次數。實務上，營運權可規定於協定主約、航線附錄，或另以備忘錄約定。

最基本的營運權係經由指定授予航空公司。指定依限制程度不同可分

爲：單家指定一係指締約國各方僅得指定一家航空公司營運；雙家指定一係指至多指定兩家航空公司；多家管制式指定一係指各航線、航點或航段指定規定家數之航空公司。多家無限制式指定一係指得指定不限家數之航空公司營運任何航線。

（二）運價機制

運價係指航空公司就載運旅客、行李或貨物（郵件除外）所收取之價格及規範其使用之條件與可在某些國家使用。運價的使用條件或規則係規範其適用性不可或缺的部分。關於旅客票價，其使用條件包括旅客自行攜帶而無需額外收費的行李件數及/或重量（超重行李收費）、改變行程的權利、出發前一定期間付款之要求、於目的地最少應停留之天數，以及限制更改航線及/或與不同運價混合使用。

雙邊協定的運價條款有四種主要形式：雙核准制、啓程國核准制、雙批駁制與備查制。在前三種體制下，多半由在特定航線營運的航空公司將該航線所包括的兩城市間的運價，提報該二城市所在國主管當局核准。

如運價必須經兩國政府核准才生效，則稱爲協議之運價或雙核准制。在啓程國體制下，各國控管由其領域啓程之客貨（由兩國之航空公司運送）之票價與運費。雙批駁制則爲較自由的模式，其運價除非經雙方當事國在特定期間內予以批駁，否則即自動生效。最後一種備查制則是航空公司僅需向雙方當事國主管機關報備運價即可。

由於運價是航空公司間競爭最主要的因素，早期在航空市場尙處於極端管制的情形下，且各國均僅指定單家航空公司營運國際航線，通常運價係由雙方之航空公司協議並報經雙方主管機關核准後生效。但隨著全球航空事業之蓬勃發展，多家航空公司在同一航線上競爭，運價條款的發展趨勢是逐漸取消政府對國際航線運價之管制。美國在 1977 年以後與其他國家簽署之自由化協定中規定的是雙批駁制。在 1992 年後的開放天空協定中，航空公司得自訂運價並向當事國主管機關報備即可；航空公司被允許有更多的訂價自由。

（三）輔助性權利—營業事務

所謂「輔助性權利」一般包括：地勤處理之安排、貨幣兌換與盈餘之匯出、於對手國聘用非當地人員、空運服務產品之銷售與行銷以及電腦訂位系統之市場開放進入等。近年來若干國際組織及各種經貿團體均曾就此等服務之自由化提出討論，咸認爲發展競爭性之空運服務端賴將營業事務方面之限制與歧視性作法減至最低程度，因此近年來此類權利的相關條文均逐漸朝開放的方向演進，我國除空側地勤處理方面囿於機場空間不足未完全開放外，其他方面均少有限制。

（四）程序性與宣示性條文

程序性條文包括：班表之申請、航空公司有提供統計資料之義務、諮商與修訂之程序、爭端解決之程序、終止協定之程序、及協定簽署後向 ICAO 登記之程序。宣示性條文則包括：雙方之航空公司有義務遵守當地之法律規章、雙方對各方之航空公司所提供之服務與收費均不得有差別待遇、設施與服務之使用費應合理、雙方航空公司機上用品或維修用零件等均免納關稅、相互承認對方主管機關所核發之適航證與人員執照、遵行有關飛航安全與航空保安相關之國際公約等。

二、雙邊協定類型簡介

1944 年芝加哥會議中曾試圖以多邊模式交換航權，但經過 3 年的努力，1947 年 11 月，國際民用航空運輸商業權利多邊協定委員會於日內瓦最後嘗試找出處理多邊航權問題之道，失敗後 ICAO 會員轉而採取雙邊途徑來解決。58 年後的今天，雙邊協定仍為國際間航權交換的主要體制。以下概要說明雙邊協定的演變：

（一）百慕達 I 型協定

當 ICAO 仍在為多邊協定努力時，當時主要的兩個對立的航空勢力--主張開放的美國與反對開放的英國，在 1946 年初達成了著名的百慕達一號協定，此一協定是美英妥協之結果，其特點為：

1. 容量班次：靈活自由

英國主張由雙方政府事先確定；美國主張由各航空公司按市場需求自行決定，雙方政府進行事後檢討，最後英國妥協採事後檢討，故條文中對容量僅作原則性規範，如「適應市場需求（一般而言係指酬載率 60%-70%）」、「機會公平均等」、「允許競爭但不過分影響對方航空公司」、「以三、四航權為主，第五航權為輔」等。依此等原則，美國解釋上認為可營運全貨機，亦得於航線途中改換機型（change of gauge）。但英國對此並不認同，因此衍生相當多的爭議。

2. 費率：雙重核准制

美國主張費率由市場競爭決定。英國主張由 IATA 統一擬定，並經雙方主管機關批准。最後美國妥協，採雙批准原則。

（二）百慕達 II 型協定

美英間實施百慕達一號協定後經常爭議不休，1977 年英美乃修訂協定是為百慕達二號協定。英國強力要求嚴化管制，美國最後妥協讓步。但此類型未廣為世界各國採用。該協定特點如下：

1. 延遠點第五自由設限：美方使用第五自由之延遠點僅限西德境內四城市。
2. 容量設限：容量班次須逐季報備，如較前季增加 15% 應事先獲許可。

3. 指定航空公司設限：指定航空公司家數不超過兩家。
4. 包機條款：包機以往係由雙方主管機關依各自之國內法規准駁，此協定首度將包機條款納入。
5. 保安條款：因應劫機事件的發生，協定中納入保安條款，重申雙方遵守反劫機公約及 ICAO 有關航空安全之規定。

(三) 事先確定容量型之協定

大部分開發中國家的國際空運政策較保守，多採此類協定，即於協定附錄中明訂容量班次限制。有時為保護本國之航空公司，於協定中要求由雙方指定之航空公司另以商業協議訂定容量班次。

(四) 自由型協定

1978 年美國國會通過航空企業解除管制法（或稱放鬆管制，Deregulation Act），之後美國即與荷蘭、比利時、新加坡、及我國（1980 年）等簽署此類協定，其特點為：

1. 指定：多家無限制式指定，得指定任何家數之航空公司進入所有航線。
2. 容量：不限制班次、容量與機型。
3. 航線架構：以均衡受益為原則，即航線中所列之口岸城市（gateway city）及延遠點須依雙方提供之口岸城市數量與其航線經濟價值而定，例如我國航空公司在美國之口岸城市有 7 個，而美國航空公司在我國之口岸城市有 2 個，故在延遠點方面對我方有所限制，而美方之延遠點則不限制。
4. 運價：採啓程地國原則或雙批駁原則。
5. 包機：採啓程地國原則，即必須符合包機啓程地國之相關規定，惟以載運第三、四自由之客貨為限。
6. 地勤之安排：航空公司得自辦其地勤業務。

(五) 開放天空型協定

1992 年美國與荷蘭首開先例簽署開放天空協定，亞太地區與美國簽署者包括：新加坡、汶萊、紐西蘭、馬來西亞、韓國及我國（1997 年 3 月草簽，1998 年 3 月完成正式簽署），相較於前述自由型協定，其更開放之特點為：

1. 運價：由雙批駁制改為報備制。
2. 航線架構：完全開放並增列前置點，明文授予第六自由。
3. 增列共用班號之權利：允許兩國航空公司間或與第三國航空公司共用班號。
4. 班號、機型均得變更：得於航線上任何航點變更班號、機型。
5. 得從事複合型態之運輸（intermodal services）。
6. 包機：不限載運第三、四自由之客貨。

- 7.增訂有關電腦訂位系統之附約：主要係規定電腦訂位系統之非歧視性及競爭原則。因網際網路及電信通路的發展，使機票銷售通路更多元化與自由化，不再限於電腦訂位系統，美國於 2006 年廢止國內對電腦訂位系統管理相關規定，同時將此附約刪除。

第四節 航權交換體制之演變與趨勢

一、多邊模式的初次努力

1944 年於芝加哥舉行之國際航空會議，在其最後決議案中就採納了兩項多邊方案，其中第一項「國際航空過境協定」，各國賦與其他締約國第一自由（飛越權）與第二自由（技降權），第二項協定「國際空運協定」賦予所有其他國家第一至第五自由，然而第二項協定僅 19 個國家批准，而後又有 8 個國家退出。此多邊架構完成於 1947 年草擬之「國際民用航空運輸商業權利多邊協定」草案，條款包括市場開放、提供之容量與運價費率。此協定草案擬議的是自由開放市場，僅須於 4 個月前通知加入市場，相當彈性地容量控制，僅由啓程國掌控；另有關於不公平訂價措施與運價費率問題爭端解決機制之條款。

二、雙邊模式

之後，ICAO 會員轉而尋求雙邊的解決之道，當時主要的兩個航空勢力，美國與英國，在 1946 年初達成了著名的百慕達一號協定，此協定成為爾後所有雙邊協定的範本，至少持續到 1980 年初皆是如此。1978 年美國國會通過航空企業解除管制法後，即開始與各國簽署自由型協定，對於航空公司營運家數與容量皆無限制；自 1992 年起美國政府開始推動開放天空雙邊協定，迄 2011 年底已有 105 個國家與美國簽署此類協定。

三、多邊模式的再嘗試

由於國際空運之自由化、國際化及全球化之趨勢，已使空運業界感受到雙邊體制的限制性，部分航空界人士及政府乃提議以多邊協定來解決國際空運問題，以因應當今挑戰性之多元化國際民航發展。不過，這並不即意味著雙邊協定體制之挫敗或是多邊協定架構才是萬靈丹，二者間之抉擇應予慎思。多邊體制與雙邊體制自一九四四年以來就是航空政策爭議之主題，惟二者基本上應屬中性的，多邊體制在許多方面有卓越之成就，如依芝加哥公約制訂之十八項附約，對國際民航運輸規範之貢獻實在厥功甚偉，然而，據此而欲廣泛地遽然運用於民用航空商業運輸上似為時尚早。

近年來全球各區域之經濟合作與整合已漸有成效，於此環境下，空運方面植基於空運自由化理念的區域航空共同市場之倡議也逐漸形成。除歐盟係以單一市場型態存在外，其他各地區亦有區域性或次區域性之多邊協定出現，茲概述如下：

(一) 歐盟及歐洲共同航空區域 (European Union, EU & European Common Aviation Area, ECAA)

歐盟 (EU) 的空運單一市場分階段實施，第三階段也就是最後階段始於 1993 年，並於 1997 年完成空運單一市場，至 2012 年已有 27 個成員國，成員國間無國界，無論是航空公司所有權、控制權或營運航線容量等均無限制。

(二) 安地斯協定 (Andean Pact)

Cartagena 協定執委會於 1991 年 6 月以第 297 號決議正式為安地斯協定成員國 (玻利維亞、哥倫比亞、厄瓜多爾、秘魯及委內瑞拉) 制定「開放天空」的空運體制，開放區域內之第三、四、五自由，容量不設限，全貨機之包機與全備旅遊包機不設限。

(三) 加勒比海共同體 (Caribbean Community, CARICOM)

加勒比海共同體內有關空運服務之多邊協定於 1996 年 7 月 6 日由 14 個加勒比海國家 (安地卡及巴布達、巴哈馬、巴貝多、貝里斯、多明尼克、格瑞那達、蓋亞那、牙買加、蒙特瑟拉特、聖濟慈及尼維斯、聖露西亞、聖文森-格瑞那達群島、蘇利南、千里達-托貝哥) 簽訂，1998 年生效實施。開放區域內第三、四自由，第五自由仍由成員間依互惠原則交換。

(四) 福塔力沙協定 (Fortaleza Agreement)

該協定係 1997 年 12 月 19 日於巴西福塔力沙簽訂的次區域空運協定，簽約國包括阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、巴拉圭與烏拉圭。開放第三、四自由，但已依雙邊協定營運之航線除外，第五自由須經當事國同意。

(五) 邦久協定 (Banjul Accord)

瞭解備忘錄於 1997 年 4 月 4 日西非洲六個國家 (維得角、迦納、幾內亞比索、獅子山、奈及利亞與甘比亞) 簽訂，每國開放二個航點，每國得指定二家航空公司，每週各航空公司得營運五班，在第三、四自由營運人未營運時，第五自由不限制；若有第三、四自由營運人營運，則第五自由容量以 20% 為限；對不是非洲國家航空公司則依互惠方式辦理。

(六) 柬寮緬越協定 (CLMV Agreement)

該協定為 1998 年 1 月 14 日由柬埔寨、寮國、緬甸及越南四國簽署之次區域空運合作協定，航點及所有航權均開放，容量亦無限制。

(七) ASEAN 空運多邊協定

該協定為 2009 年 5 月 20 日由汶萊、柬埔寨、印尼、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國及越南九國簽署之次區域空運合作協定，航點及第一至第五航權均開放，貨運容量亦無限制。

（八）APEC 國際空運自由化多邊協定

美國在以雙邊方式推動開放天空協定已見成效後，乃進一步在 APEC 與理念相同之國家—紐西蘭、新加坡—推動空運複邊（*plurilateral*）協定，並於 2000 年 3 月於新加坡舉行之 APEC 運輸工作小組第十七次會議中提出複邊協定草案供各經濟體研究。該複邊協定原本僅限 APEC 經濟體加入，之後，美國為推動以多邊方式使全球空運自由化，乃將該協定修改為「空運自由化多邊協定」，也開放給非 APEC 成員加入。基本上係以美國的開放天空協定為藍本，包括貨運第七自由。

第五節 我國國際航權交換的特殊狀況

一、1989 年前委由航空公司簽署

1949 年政府遷臺後，由於經濟尚未發展，民用航空運輸之需求並不殷切，中華航空公司於 1949 年成立，但國際客運航線是在 1967 年才陸續開航西貢、香港、東京、新加坡、吉隆坡、馬尼拉、曼谷等航線，1970 年開闢舊金山航線，1971 年開闢雅加達航線。當時這些國家與我國仍維持外交關係，故與我國均簽有臨時空運協定。1971 年我國退出聯合國後，1971 年至 1981 年間這些國家也陸續與我國斷交，除日本及美國分別由雙方之代表機構（中日間為亞東關係協會與交流協會，中美間為北美事務協調委員會與美國在台協會）重新簽署空運協定外，與其他國家間，因各國的政治顧慮，不願與我有任何官方之接觸，故我國僅能委由當時唯一的國際線經營者中華航空公司與各國經授權之國家航空公司諮商簽署交換航權協定。1982 年歐洲盧森堡的貨運航線，1983 年荷蘭的客運航線是我國在歐洲的突破，但都是由中華航空公司出面洽談與簽署的。

二、1989 年後由政府整合

1989 年以前我國僅有一家營運國際航線之航空公司，該公司可逕與他國民航主管機關或航空公司洽談建立航線，但在有第二家國際線航空公司成立後，就必須由主管機關出面整合，否則易造成他國之困擾，而我航空公司彼此間之傾軋也會使他國航空公司有漁翁得利的機會。因此，1989 年後所有航權諮商統籌由民航主管機關主導，取得航權後再進行分配。

三、政治問題干擾航權的取得

在國際間航權問題常被稱之為「航空政治」（*aeropolitical*）問題，顯見航權是難與政治脫離關係的，尤其我國外交處境特殊，與無邦交國家建立實質關係困難重重，尤其在通航問題上，中共的掣肘確實是我國開拓航權之主要障礙，因為中共要求與我通航之國家必須：不得有官方間之接觸，不得簽署官方性質之協議文件，不得由國家航空公司通航，通航前須先知會中共，營運之航空公司飛機上

不得有任何代表國家之標幟或文字等。在實質經濟利益的驅動下，我國除在諮商及簽約模式上有務實彈性的作法外，華航的企業標誌也以梅花取代國旗，而外籍國家航空公司爲了飛航我國也採取權宜辦法，例如英航以英亞航的名稱，瑞航以瑞亞航的名稱來華營運。

四、因應政治干擾的彈性作爲

國際間有邦交國家間之航空協定多由雙方政府透過外交管道簽署，而我國與無邦交國間有通航需求卻無法有官方接觸，因應此特殊處境，逐漸發展出不同的航約模式，主要爲：雙方代表機構間之航約，雙方民航局間或我方民航局與對方代表機構間之航約，雙方國際機場間之航約，以及我方臺北市航空運輸商業同業公會與對方航空公司或公會間之航約等。至於採何種模式則視與各國洽談時彼此間之需求強弱與政治敏感度而定，通常交通部均會徵詢外交部的意見。

五、我國國際航權現況

（一）由雙方政府間換函或簽署者：

簽署之國家有沙烏地阿拉伯、南非、哥斯大黎加、拉脫維亞、馬拉威、巴拿馬、義大利、聖露西亞、巴拉圭、馬紹爾群島、帛琉、布吉納法索、瓜地馬拉等十三國。其中除義大利係由雙方交通部次長換函外，其他均係在有外交關係時所簽署。

（二）由雙方民航局間簽署者：

部分國家與我雖無外交關係，但可接受由雙方民航主管機關簽署，包括杜拜邦、沙爾加邦、阿布達比邦（以上三邦屬阿拉伯聯合大公國）、新加坡、諾魯、汶萊、巴林、保加利亞、捷克、斯洛伐克等十國。

（三）由雙方代表機構間簽署者：

部分國家與我國雖無外交關係，但互設有代表機構，乃由雙方代表機構間簽署，此類國家計有美國、日本、印尼、菲律賓、泰國、韓國、中國大陸、以色列等八國。

（四）由我民航局與對方代表機構間簽署者：

計有加拿大、澳大利亞、紐西蘭等三國。

（五）由雙方主要國際機場間簽署者：

計有奧地利、荷蘭、盧森堡等三國。

（六）我方臺北市航空運輸商業同業公會與對方航空公司或民間機構簽署者：

計有英國、德國、法國、馬爾地夫、瑞士(原由瑞士航空簽署，因瑞航破產改組航約失效有待重商)、比利時、馬來西亞、澳門、越南、柬埔寨、印度、香港等十二個國家或地區。

（七）雙方航空公司間簽署者：

有黎巴嫩一個國家。

第六節 全球國際空運政策發展與我國國際空運政策現況

一、空運政策之考量因素與政策目標

(一) 政治因素

早期空運尚未蓬勃發展前，各國多僅有一家代表國家之國旗航空公司，因此兩國間的通航除為運輸之目的外，亦常有外交上之考量，因此有時某航線儘管虧損累累，仍會經由政府的補貼維持該航線，其政策目標即為鞏固兩國邦誼；有時亦因代表國家之航空公司航線通達各地也視為國力的表徵，例如 1980 年代我國中華航空公司亦曾為此開闢所謂環球航線，其政策目標可稱之為宣揚國威。

(二) 經濟因素

較務實的考量即為經濟因素，其目標不外乎提供便捷的大眾運輸、促進貿易發展、觀光及文化的交流，以及追求航空公司之營利。

就國內航線而言，提供充分之大眾運輸能量，除照顧民眾行的需求外，亦有利於整體經濟發展。

就國際航線而言，政府在釐訂政策時就必須在航空公司的利益與國家其他經濟利益間求取平衡。各國於其本國航空事業草創之初均會以提高本國籍航空公司在國際空運市場之佔有率為政策目標，以扶植本國的航空業，因此對外交換航權時會較傾向保護主義。但若其他方面對國家有較大之經濟利益時，政策上就必須放棄對航空公司的保護主義。

例如泰國早先對泰國航空公司的保護心態相當濃厚，泰航無足夠的能量飛航時，對外交換航權即持保守政策，完全以泰航的利益著眼，但在 20 世紀末亞洲遭金融風暴的襲擊，泰國大力發展其命脈所繫的觀光業，因此對外交換航權時即逐漸採較開放的政策，鼓勵外籍航空公司多載運觀光客到泰國。有些中東地區國家，例如阿拉伯聯合大公國，本身較無客貨源，必須吸引航空公司至其機場中停轉運以維持其機場的營收，因此亦採開放政策。

(三) 其他因素

1. 地理因素

地理因素包括幅員大小、所在之地理位置等因素。幅員大的國家於交換航權時可交換的資源較豐富，故較堅持對等交換等值的利益；而幅員小的國家因可交換的資源有限，故通常較主張全面的開放，新加坡即為一例。所在的地理位置則與第五自由的交換關係密切，地處轉運樞紐的國家，其可供交換的籌碼多，可與他國交換到所需的利益，但地處偏遠者無籌碼可用，因此也多主張開放天空，例如紐西蘭。各國在交換航權時，也會因對手國的地理因素不同而有不同的考量，例

如，我國願與泰國交換不限班次的延遠第五自由，但不願與韓國交換。

2. 空運市場潛力

空運市場潛力主要即為是否有客貨源，1990 年代我國經濟蓬勃發展，國人出國觀光旅遊風氣極盛，因此，我國與歐洲的英國、法國、德國、瑞士與義大利等國均於 90 年代內通航，當時該等國家係著眼於龐大旅遊人口之商機。可惜除我國國民前往歐洲旅遊外，我國並未吸引歐人前來旅遊，商務旅客亦因外資的減少而未增加，故目前除瑞士已停飛外，英國、法國、德國與義大利均僅由我方航空公司單方飛航。

3. 航空公司之競爭力

交換航權時雙方航空公司的競爭力亦為決定政策時之主要考量。早期我方航空公司機隊與競爭力均遠不如居全球航空首位的美國，因此我國必然採保護策略；但在中華航空公司機隊與競爭力提升且長榮航空公司亦加入營運後，在與美國簽署開放天空協定後，華航與長榮的臺美航線營運規模甚至大於美籍航空公司。

二、國際空運政策的發展趨勢

全球國際空運政策的發展近 50 多年來可歸納出的趨勢包括：

- (一) 航空公司由國營逐漸轉為民營；
- (二) 空運之經濟特性逐漸高於政治特性，已被視為服務業貿易之一環。
- (三) 空運區域性共同市場逐漸形成(詳參第四節)。
- (四) 航空公司間共用班號、相互持股及全面性之結盟合作，使空運邁向全球化，有助推動空運進一步之自由化。

三、我國國際空運政策與現況

(一) 我國空運的發展

1987 年前，政策上是不開放新航空公司設立，當時國際航線僅由國旗航空公司--中華航空公司營運；國內航線則由中華及遠東二家營運本島航線，永興及台航經營離島航線。

1987 年修法開放航空公司設立，國際航線亦開放多家航空公司經營。之後歷經多次整併，目前具有營運國際定期航線資格者為中華、華信、長榮、復興、遠東、立榮等 6 家航空公司。因應此一開放政策及我航空公司營運能力日漸壯大之情況，我國國際空運政策上亦有重大之改變。

(二) 對外交換航權

在有第二家國際線航空公司成立後航權諮商統籌由民航主管機關主導，為拓展航權，協定模式及簽署機構以務實彈性為原則，並以爭取指定多家航空公司營運為目標，第三、四自由及區域第五自由儘量開放，而洲際延遠第五自由則視個案利益均衡性而定；國際航線運價亦因應全球空運

自由化趨勢由核准制改為備查制。

（三）對內國際航權之分配

1. 兼顧國籍航空公司在國際間具競爭力與各航空公司之平衡發展

1989 年後所有航權諮商統籌由民航主管機關主導，取得航權後再進行分配，當只有華航及長榮二家航空公司時，分配時主要考量為，在扶植新興業者之同時仍需保留些許空間供既有航空公司成長，問題還較單純。但復興、遠東、立榮及華信等航空公司陸續成為國際航線之營運航空公司時，問題就複雜了。因此，1995 年起即草擬國際航權班次分配審查原則，到 1996 年經交通部核准後才開始實施。到 2002 年時，根據民用航空法第 50 條授權，由交通部制定「國際航權分配即包機審查綱要」取代原審查原則，作為國際航權分配的依據。

國際航權分配除了要能公平、合理外，更重要的是必須與我國國際航空政策配合。政策上，我國必須培植國籍航空公司與其他外籍航空公司競爭，因此有限的航權不能過度分散，但又必須避免獨家壟斷，所以航權也不能過度集中；必須讓各航空公司都有平衡的發展空間，但又不能放任造成惡性殺價競爭，分配原則就必須在這些政策要求間取得一平衡點。因此，在審查原則及後來綱要中，都明定依據我國整體航空事業發展、航空公司均衡發展、市場機制之維持、公共利益等納入政策面考量因素，審核航空公司營運申請並進行航權分配。

2. 規模經濟與成本效益的考量

如果爭取到的航權班次有限，為了避免削弱我國籍航空公司在國際間之競爭力，有限的航權不能分散，於是規定「航約中訂有多家指定條款唯規定一家先飛或規定之每週營運總班次在七班以下者，則指定一家航空公司營運。」經分配於一定期限內未充分使用者，可收回重新分配。

3. 避免惡性競爭

為了擴大航空公司的營運空間，航權諮商時盡量爭取可指定多家航空公司營運，營運班次也儘量爭取自由化，但對內而言，為避免惡性競爭，對航空公司進入某航線市場仍需予以節制，乃規定「航約中訂有多家指定條款而規定每週營運總班次達八班以上或不限班次者，得指定多家航空公司營運，惟以一航線（即二城市間）二家航空公司營運為限」，此項原則在綱要中仍持續存在。

國際航權班次分配審查原則係於 1996 核定實施，該原則中有一例外條款規定：「本原則公布前已存在之事實如不符本原則，各航空公司既有權益不受影響」。這項規定也就是保障歷史優先權。因為航空公司的發展都是經年累月逐漸成長的，如歷史優先權不予保障，一旦新航空

公司成立即重新分配航權，則既有航空公司之機隊、人員隨時可能因而必須出售飛機及裁撤人員，對航空公司而言足以致命，因此國際間均相當保障歷史優先權。我國目前亦如此，新興航空公司只在有新增航權時獲優先考量。

自 1996 年國際航權班次分配審查原則實施以來，以至於後來的國際航權分配及包機審查綱要，各航空公司因立場不同難免有意見，在有航空公司提議檢討時，民航局會召集相關單位研商，但基本上會堅守我國國際航空政策，以國家的整體利益為的主要考量。

4. 增加國內線航空公司營運國際線的空間

依據民用航空法第 50 條規定，交通部於 2002 年 8 月 12 日發布「國際航權分配及包機審查綱要」作為國際航權分配的依據。2007 年以前，將航線分為洲際與區域二類，洲際航線包括北美洲、中南美洲、歐洲、非洲、澳洲及紐西蘭等地區，及亞洲之土耳其與印度航線；區域航線包括亞洲（土耳其與印度除外）及北太平洋諸島。考量營運洲際航線的航空公司投資金額大，臺灣本身客貨源不足以支撐此類航線營運，必須有亞洲區域航網補給客貨源。因此，為增進我國國際競爭力，將洲際航線及區域首都間航線優先分配予具有飛航長程航線能力及國際航線網路基礎之航空公司；其他城市之航線則優先分配給其他有資格營運國際定期航線之航空公司。

2007 年時，考量高鐵通車對於國內線航空公司的衝擊，為增加經營國內線航空公司開拓國際航線之機會，刪除綱要第 3 條將國際航線分類及相關優先分配的規定，讓原經營國內線的航空公司有相同機會申請營運洲際及區域首都航線。2011 年為更擴大航空公司加入市場營運空間，對於雙邊通航協定無容量限制的航線，取消兩城市間航線以不逾二家公司營運的限制。

第七節 WTO/GATS 及 APEC 與空運相關事務

一、WTO/GATS 與空運

世界貿易組織（WTO）前身為成立於 1948 年之關稅暨貿易總協定（GATT, General Agreement on Tariffs and Trade）。1986 年 GATT 成員展開烏拉圭回合談判，迄 1993 年 12 月 15 日該談判達成最終協議，決定成立 WTO；同時，服務業貿易總協定（GATS, General Agreement on Trade in Services）亦正式定案。

GATS 之基本原則包括：最惠國待遇、透明化及公開化、國民待遇原則、漸進式自由化。依據 GATS 空運業附則之規定航權及與航權之行使直接相關之服務

不適用 GATS 規範，另亦明訂「航空器維修」、「空運服務之銷售與行銷」及「電腦訂位系統」等三項業務適用 GATS 之規定。

烏拉圭回合的諮商人員早期就了解，國際空運係由三千五百多個雙邊協定所構成的複雜系統來規範，每一個協定又是兩國間在公平、機會均等的基礎上，平衡互惠地交換權利。而且，國際民航組織（ICAO）在航空技術、安全標準等，及國際航空運輸協會（International Air Transport Association, IATA）在航空公司經濟事務方面所提供的多邊架構，已被空運界充分了解，並涵蓋了極廣的層面。

現行的航空經濟法制體系在歷經逾半世紀的運作後，也已經證明有充分的彈性容許發展出具消費者敏感性及日益具競爭性的空運服務。同時，它也證明了有能力讓包含 191 個國家（其中有 150 個是 WTO 會員國）及幾百個大大小小的航空公司的全球空運系統順利運作。

其次，相對於傳統體制所反映的雙邊互惠原則，GATS 的二項基本原則為最惠國待遇與國民待遇原則。在最惠國待遇原則下，GATS 的成員必須立即且無條件的給予任何其他成員的服務業者完全等同於其給予任一國業者的待遇。就空運而言，對某國開放天空就等於對所有國家開放天空。因此，國際空運如果適用 GATS 最惠國待遇原則，反而使得那些理念相同國家間對正逐漸演進中的自由化進程怯步不前。由於空運界一向以雙邊方式協商，互惠是空運的基本原則。因此，空運界多不樂見到那些不願採類似市場開放措施之國家卻能享有自由化之利益。而國民待遇問題更可能涉及最敏感的境內營運權問題。

基於上述考量，乃有所妥協，而將最有爭議的航權及與航權之行使相關之服務排除，但卻留下一扇門供日後擴大空運業的涵蓋面。於是在 GATS 中訂了「空運附則」，僅涵蓋上述航空器維修、空運服務銷售與行銷及電腦訂位系統等三項服務。目前我國在前述三項業務方面均承諾開放；另空運之輔助行業方面，航空貨運承攬業、航空貨運集散站經營業亦承諾開放，地勤服務方面則要求豁免最惠國待遇，即須以互惠為條件。

WTO 貿易委員會每五年將定期檢討空運業之發展並修訂附則。此檢討工作自 1999 年 11 月 30 日 WTO 西雅圖部長級會議後陸續展開，唯由於 GATS 之最惠國待遇原則與國民待遇原則，確實會對空運造成極大之衝擊，然自由化已為必然之趨勢，區域性多邊協定亦逐漸出現，本次對 GATS 空運附則之檢討已有將航權納入之議，唯為避免遭遇過大之阻力，倡議者主張採有條件最惠國待遇，並且可能優先考量從阻力較小、對貨品貿易影響較大之貨運航權著手。惟迄 2011 年歷經二回合檢討會議，終因各國立場歧異，仍無明確之定論。

二、亞太經濟合作會議（APEC）與空運

鑑於歐盟及美、加、墨之北美自由貿易協定之成立，亞太地區國家體認到有必要成立一類似之區域組織，以解決共同關切之經貿課題，乃於 1989 年創立此

一經濟論壇，成員係以「經濟體」(Economy)身分參與。我國即以「中華臺北」經濟體為成員之一，目前成員有 21 個經濟體。APEC 設有十三個工作小組，空運業務屬「運輸工作小組」(Transportation Working Group, TPTWG)，成立於 1991 年。TPTWG 致力於平衡區域的貿易與安全議題，重視會員體內的政策規範與全球供應鏈的發展，及安全運輸活動的能力建構等。

目前運輸工作小組優先工作包括：運輸服務的自由化及便捷化、無縫運輸系統、飛航安全及防禦、陸面運輸及大眾交通之安全及防禦、海事安全及防禦、永續運輸、企業的參與以及資訊的交流。

此外，美國、紐西蘭、新加坡、汶萊、智利等經濟體於 2000 年倡議「國際空運自由化多邊協定」，唯由於 APEC 成員經濟體地理位置分佈廣闊，經濟發展程度差距極大，形成空運共同市場之條件不似歐盟，故各經濟體對於以多邊方式全面開放天空，多持保守態度而仍偏好以雙邊方式在平等互惠、利益均衡之原則下交換航權。故自 2001 年 5 個創始成員（美國、紐西蘭、新加坡、汶萊及智利）簽署後，近期該協定已開放非 APEC 成員加入，迄今僅增加秘魯等五個成員。唯 GATS 與 APEC 仍是多邊空運協定之論壇，或可討論出某種能為大部分會員體接受之機制，取代五十多年來全球盛行之雙邊體制。

參考文獻

1. 趙維田，國際航空法，水牛出版社，民國八十年十一月。
2. Council for Trade in Services, World Trade Organization, "Recent Trade-Related Activities of International Intergovernmental Organizations in the Field of Air Transport", S/C/W/129, 15 October 1999.
3. Council for Trade in Services, World Trade Organization, "Developments in the Air Transport Sector since the Conclusion of the Uruguay Round ", Part Four, S/C/W/163, 13 August 2001.
4. Government Affairs & External Relations Division, IATA, "Liberalization of Air Transport and the GATS", Geneva, October 1999.