



第七次世界范围航空运输会议
(ATCONF/7)

2026 年 11 月 16 日至 20 日，蒙特利尔总部

议程项目 3： 加强监管和制度框架

3.2： 通过为国际航空运输构建渐进式航空经济和监管框架提升航空连通性

“社会与劳工方面”条款的范本 — 新航空运输协定 (TASA) 中
为推动国际航空运输业社会可持续自由化所必需的内容

(由联合国 — 国际劳工组织 (ILO)、国际运输工人联盟 (ITF)、
国际航空公司飞行员联合会 (IFALPA) 共同提交)

执行摘要

劳工与社会保障措施与国际航空运输的有序渐进及可持续自由化进程密不可分并相互关联。继历次世界范围航空运输会议通过相关结论与建议之后，部分成员国及区域性组织已在近期的《航空运输协定》(ASAs) 中纳入了关于“劳工与社会”的条款。这有力地印证了这样一项原则：该行业的劳工与社会可持续性是一项战略性关键要素，在推进自由化、投资及互联互通的同时，必须将其纳入考量。

实际上，如果任何关于增长、互联互通及扩展的战略仅仅侧重于在航空运输协定中给予“完全市场准入”及“高度灵活的市场准入条款”，则可能导致局势失控，最终产生与预期目标截然相反的后果。市场准入、所有权、运营、行业整合以及新型航空商业模式与实践（包括所有权与控制权变更）方面的此类结构性变革，不仅会影响就业与劳工权益保障，还将给航空业的效率、安全、社会可持续性以及监管与执法工作带来挑战。

行动：请会议：

- a) 请各成员国回顾、重申并在此基础上进一步落实历次世界范围航空运输大会通过的劳工与社会原则及建议，以及国际劳工组织 (ILO) 2023 年针对航空业提出的“结论与建议”；
- b) 赞赏航空运输监管专家组 (ATRP) 在进一步完善国际民用航空组织 (ICAO) 《航空服务协定范本》(TASA) 方面所做的工作，并指示该专家组在更新 TASA 时纳入一项关于“劳工与社会方面”的可选条款；以及
- c) 鼓励各成员国积极推动各项法律与制度安排，并逐步协调监管框架，将体面劳动保障 — 特别是符合国际劳工组织《工作中的基本原则和权利》的保障措施 — 纳入其中。

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 ILO 提供。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。
财务影响：	无。
参考文件：	ATConf/7-WP/5 号文件，通过加强经济监管框架优化航空连通性，2026 年。 奥地利 ASA 条款范本 欧盟-卡塔尔 ASA 欧盟-东盟 ASA ILO，关于促进体面工作以塑造民航业绿色、可持续和包容性经济复苏的结论与建议，2023 年。 ATConf/6：报告（Doc 10009 号文件），2013 年。 ICAO，秘书处关于经济自由化安全与安保方面的研究，国家信函 EC 2/93, AN 11/41-05/83，2005 年 8 月 12 日。 ATConf/5：报告（Doc 9819 号文件），2003 年。 ATConf/4：报告（Doc 9644 号文件），1994 年。

1. 背景

1.1 国际劳工组织是负责监管“工作世界”的联合国专门机构。该组织独特的“三方”结构赋予了工人、雇主（产业界）及 187 个成员国平等的发言权，以确保在制定劳工标准及规划政策与项目时，能充分体现各方的意见。2023 年，国际劳工组织召集了一次关于民航业实现绿色、可持续及包容性经济复苏的技术会议。会议通过了相关结论与建议，其中包括第 7 段：

“在所有权、运营及行业整合方面的结构性变革，以及新商业模式与实践的采用（包括在登记国以外的国家拥有所有权和控制权），构成了该行业的特征；这些特征可能对就业及劳工保护产生影响，并可能给监管与执法带来挑战。在政策、法规及实践层面统筹应对这些行业特性，有助于促进该行业的体面工作，并克服在安全健康及监督检查方面面临的挑战。”

1.2 80 年来，国际民用航空组织（ICAO）始终处于国际航空安全工作的核心地位，与 193 个成员国携手合作，制定各项标准、工具及伙伴关系，从而保障每年数十亿旅客的出行安全。国际民航组织以往召开的世界范围航空运输会议曾通过多项结论与建议，其中包括以下原则：

- a. “对国际航空运输监管方式的任何变革，均应适当顾及国际航空运输中所有利益相关方——包括航空承运人[……]、机场、分销中介机构及劳工——的客观参与和利益。”²
- b. “自由化可能对劳工产生各种影响；劳工作为航空运输业发展的重要利益相关方，应继续参与其中。各国应遵守并尊重国际劳工组织关于‘工作中的基本原则和权利的宣言’，并采取必要措施，在劳工积极参与下促进社会对话，以此寻求创新且具有社会责任感的解决方案。”³

² Doc 9644 号文件 ATConf/4，建议，第 4.1 段，第 1 (g) (7) 节。另见：结论，第 2.2.5.1 和 2.2.6.1 节。

³ Doc 9819 号文件 ATConf/5，结论，第 1.1.3.1 (f) 节。

- c. “自由化是一种手段和过程，而非最终目的。监管演变的目标是营造有利环境，使国际航空运输能够以有序、高效、经济和可持续的方式发展与繁荣，同时在尊重社会和劳工标准的前提下，不损害安全与安保。”⁴

2. 讨论

2.1 根据其职权范围，自第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）以来，航空运输监管专家组在兼顾成员国及利益相关方意见的同时，为协助国际民航组织的工作做出了值得称道的努力。十多年来，该专家组开展了大量详尽的工作，旨在为成员国进一步实现自由化与发展提供依据。

2.2 近期，专家组着手对现行的《航空服务协定范本》（TASA）进行选择性的修订，旨在为成员国及航空服务谈判代表提供一种可供酌情使用的工具，以进一步促进航空运输业的发展。目前，专家组的一个工作小组正在研究是否在《航空服务协定范本》中纳入关于劳工/社会事务的可选范本条款。这是一项意义重大的进展。一旦制定完成，此类范本条款将有助于支持国际民航组织的各项原则，即在尊重社会与劳工标准的同时，推动航空运输以有序、高效且经济的方式发展。

2.3 据国际劳工组织所知，近期的一些《航空服务协定》（ASAs）中已纳入若干涉及劳工和社会事务的条款。奥地利的示范条款，以及欧盟与卡塔尔及东南亚国家联盟（ASEAN）签署的航空服务协定，也都包含了此类规定。其中一些条款基于以下理念：

- 《航空服务协定》对劳工、就业及工作条件产生影响；
- 接受国际公约中公认的国际标准原则；
- 鼓励并倡导高劳工标准；
- 提及所有“国际劳工组织成员国均有义务制定、实施并有效执行国家的法律法规，以确保工作中的基本原则与权利以及已批准的国际劳工公约能够保护民航业的所有从业人员并适用于该行业，同时顾及成员国在其他国际劳工标准项下的义务”。⁵

2.4 工作文件5（ATConf/7-WP/5号文件）似乎提出了一种极具变革性（或称“高熵”）的方案，以解决数十年来棘手的经济监管难题。该文件提出的“各国通过市场准入自由化优化航空互联互通的务实实施路径”，特别强调了在航空运输协定中授予“全面市场准入”及“高度灵活的市场准入条款”。然而，国际民航组织也强调指出，“无论经济监管安排发生何种变化，各国仍须履行其在航空安全与安保方面的首要监管职责”。⁶

⁴ Doc 10009号文件 ATConf/6，结论，第2.1.3.1 (b) 节。

⁵ ILO，关于促进体面工作以塑造民航业绿色、可持续和包容性经济复苏的结论与建议，第7段。

⁶ ICAO，关于经济自由化中安全与安保方面的研究，2005年。

3. 结论

3.1 航空业的增长与扩展需要实现演进并做得比以往更好，即需要推动该行业迈向新的高度，特别是在社会可持续性方面。为应对技能人才短缺并吸引和鼓励从业人员留在该行业，职业前景及工作条件应具备竞争力，并能促进体面工作。在兼顾行业特殊性的同时，确保体面工作对于吸引并留住低技能和高技能的人才、维护就业岗位至关重要。

3.2 会议可鼓励航空运输监管专家组成员及利益相关方迅速采取必要行动，确保在航空运输协定中纳入关于社会与劳工的可选示范条款。此举将支持各国提升航空业竞争力和吸引力的战略，从而惠及成员国、互联互通、投资、航空公司及从业人员。

— 完 —