



大会 — 第 39 届会议
经济委员会

议程项目 39：国际航空运输的经济监管 — 政策

关于第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）建议
和大会第三十八届会议决定的实施报告

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

本文件报告了自大会第 38 届会议以来，国际民航组织在实施有关第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6，2013 年 3 月）建议方面所完成工作的情况。本文件还介绍了国际民航组织在航空运输政策和管理方面的今后工作（经济管理框架和技术援助工作方案的一部分）。该工作方案的实施还支助国际民航组织不让任何国家掉队（NCLB）的举措，以期帮助加强航空运输的经济可持续性。

行动：请大会：

- a) 审查第 2 段所载国际民航组织在有关经济管理框架和技术援助方面完成的工作；
- b) 核准第 3 段所载的本组织相关工作方案；和
- c) 审议本文件所载的信息，以便更新大会第 A38-14 号决议：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 D — 航空运输的经济发展。
财务影响：	本文件中提到的活动将根据 2017 年至 2019 年经常方案预算和、或来自预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件：	Doc 10009 号文件：《第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）报告》 Doc 10027 号文件：《大会第 38 届会议经济委员会的报告》 Doc 10022 号文件：《大会有效决议》（截至 2013 年 10 月 4 日） A38-WP/56 号文件：第六次世界范围航空运输会议的成果 A39-WP/4 号文件：关于国际民航组织第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）建议（长期愿景和消费者权益保护的核心原则）的实施情况 A39-WP/5 号文件：关于拟定市场准入、航空货运及航空承运人所有权和控制权自由化国际协议的进展报告 A39-WP/8 号文件：国际民航组织在航空运输领域持续政策的综合声明 A39-WP/xx 号文件：本组织 2017 年、2018 年和 2019 年概算草案

1. 引言

1.1 本工作文件报告了有关第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）旨在对国际航空运输发展全球管理框架实行现代化和促进自由化的各项建议的实施情况。该工作是根据经大会第 38 届会议核准（A38-WP/56 号文件附录 C）的理事会关于第六次世界范围航空运输会议后续工作的行动计划进行的。

1.2 A39-WP/4 号文件：关于国际民航组织第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）建议（长期愿景和消费者权益保护的核心原则）的实施情况，报告了国际民航组织关于自由化的长期愿景和关于消费者权益保护的核心原则方面的工作。A39-WP/5 号文件则报告了关于拟定市场准入、航空货运及航空承运人所有权和控制权自由化国际协议的进展情况。

2. 国际民航组织完成的工作

2.1 第六次世界范围航空运输会议后续工作的实施计划将任务分为三类：A 类优先（对各国具有重大意义的任务）和 B 类优先（中期优先的任务）占全部建议行动的 80%，现已如期启动或已经完成。取决于可用资源，包括要依赖自愿航空运输基金（TRAF）捐助的 C 类优先任务只开展了有限的工作。关于实施状况的信息载于附录。

2.2 公平竞争。国际民航组织的工作侧重于开发各种工具，以提高各国竞争规则的透明度，并促进合作、对话和管理方面的兼容性。在这方面，编制了一项在国家或地区实施的竞争政策和做法纲要，现载于：<http://www.icao.int/sustainability/compendium/Pages/default.aspx>。同时，还通过国际民航组织航空服务谈判（ICAN）活动及其他航空运输专题讨论会等各种会议，为航空业界提供了关于竞争问题的交流论坛。

2.3 消费者权益保护。更新了国际民航组织关于各国及航空公司行业消费者权益保护制度及做法的在线数据库。此外，还在国际民航组织网站上提供了秘书处对于适用于国际航空运输消费者权益保护不同制度的研究(http://www.icao.int/sustainability/pages/eap_ep_consumerinterests.aspx)。

2.4 国际民航组织的政策和指导材料。根据第A38-14号决议，秘书处审查并更新了国际民航组织关于国际航空运输经济管理的现行政策和指导材料。《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》（Doc 9587号文件）的临时版以及《国际航空运输管理手册》（Doc 9626号文件），将作为参考材料提供给大会第39届会议。此外，还利用各种手段，包括与行业伙伴及相关国际组织合作，并通过国际民航组织各种会议、国际民航组织网站和社交媒体网络，促进并提高了各国及航空利害攸关方对国际民航组织政策和指导的认识。

2.5 遵守国际公约和协议。本组织不断促进各国对各项国际公约和协议的遵守，如《国际航班过境协定》（IASTA）以及1999年5月28日在蒙特利尔通过的《统一国际航空运输某些规则的公约》（MC 99）。这项任务已经通过SL 2015/48号国家级信件和全球、地区会议得到处理。

2.6 国际民航组织航空服务谈判（ICAN）活动。每年举办并提供一个集中的会议场所来开展航空服务谈判和磋商的国际民航组织航空服务谈判，已经成为越来越多的国家乐于使用的一个机制。国际民航组织航空服务谈判的独特形式，将多个国家聚集在一个单一的地点，极大地减少了各国谈判过程产生的费用。为了进一步改进这项活动，还增加了诸如向所有相关航空及旅游利害关系方开放参与的其他服务特点，从而为商务业界建立关系和开展企业对企业（B2B）会议提供了机会。到2015年年底之前，代表国际民航组织成员总数72%的137个国家，至少利用了一次国际民航组织航空服务谈判活动。

2.7 不让任何国家掉队（NCLB）举措。作为国际民航组织不让任何国家掉队举措的一部分，根据各国的需求及当地局势，向各国提供了有针对性的额外援助。例如，为了促进非洲航空货运的发展，于2014年8月在多哥洛美举办了一次关于该题目的国际民航组织会议。与此类似，于2014年10月在牙买加蒙特哥贝举办了一次地区航空运输会议，并于2015年3月在马达加斯加塔那那利佛举办了一次非洲航空运输可持续发展会议。这些会议导致通过了各项宣言和行动计划，推动了地区航空运输的发展。

2.8 与其他组织联合开展的活动。加强了与世界旅游组织（UNWTO）等国际组织及业界利害关系方在共同关心的领域，如连通性、旅行与旅游宣传、市场准入自由化、消费者权益保护，以及对小型岛屿发展中国家（SIDS）的援助等方面的协作。例如：于2015年9月在哥伦比亚麦德林举办的世界旅游组织和国际民航组织高级别联合论坛，通过了一项关于旅游与航空运输促进发展的麦德林声明。国际民航组织还积极参与了全球旅行联盟协会（GTAC），这是一个由来自旅行和旅游部门的政府及私营部门领先组织组成的集团。该集团的目标是促进对旅行与旅游作为经济增长、就业和可持续发展驱动因素更加全面的了解。

3. 今后的工作

3.1 在当前的全球经济和社会环境下，消除那些对加强航空运输经济可持续性的障碍，并克服融资方面对航空重视不足，是战略目标：航空运输的经济发展的终极目标。因此，鼓励各国把航空作为一项推动力，将其置于国家、地区发展框架以及国际发展流动融资的核心地位，并促使：

- a) 加强航空的连通性；
- b) 在商界创造更加具有竞争力的商业计划；
- c) 提高消费者的效益，扩大其选择余地；和
- d) 降低履行管理监督职能的财务负担和成本；

3.2 根据上述，本组织在航空运输政策和管理方面的工作侧重及优先事项是：

- a) 开展那些通过国际民航组织政策和指导，促进各国和地区以及航空业务和最终用户需求的各种活动；
- b) 完成第六次世界范围航空运输会议的其余后续工作，尤其是那些关于国际自由化协议的工作；
- c) 加强国际民航组织航空服务谈判，以便更好地服务于各国及利害关系方；

- d) 处理各种新的和正在出现的任务，以实现本组织的各项战略目标并满足日益发展的航空运输部门的要求；和
- e) 支助国际民航组织不让任何国家掉队的举措。

本工作方案之下各项工作的详细情况，载于A39-WP/xx号文件：本组织2017年、2018年和2019年概算草案当中。

3.3 在开展这项工作方案时，本组织将遵循一个有条不紊的过程，其中包含四个组成部分：监测、推广、引导和实施。监测工作包含积极主动地查明各国和行业的需求。推广工作包含持续努力地不仅向各成员国宣传和展示国际民航组织的各项政策和指南以及航空对可持续经济发展的重要作用，而且尤其在不让任何国家掉队的背景下与外部实体开展合作。引导工作的组成部分包含采取更加具有针对性的行动，以满足各国不断变化的局势。实施工作是带来切实成果的最重要的组成部分，并且包含对各国及地区机构提供技术援助，以实施国际民航组织的各项政策和指导，以及关于航空运输经济发展的各项决定和、或承诺。为此，秘书处制定了一个题为：国家航空运输行动计划系统（SATAPS）的在线系统，各国可以通过国际民航组织的保密门户网上传有关实施状况的信息，以便评价此类实施工作的有效性和经济影响。

附录

关于第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）建议和大会第三十八届会议决定的实施报告

注：A=高度优先、B=中度优先、C=低度优先

编号	ATConf/6建议国际民航组织开展的综合任务列表	优先	时间框架和步骤	实施状况
A类优先任务 （标明了资源建议）				
1	根据相关国际民航组织治理规则和政策，建立自愿航空运输基金（建议1.1/1 g）。	A	2013-2014 -2013年第4季：启动工作 -2014年第2季：制定计划 -2014年第3季：向ATC报告 -2014年第4季：给各国的国家级信件	已完成 于2104年建立了基金 散发了SL 2014/32号国家级信件 公布了网站
2	向各国提供经强化的国际民航组织航空服务谈判（ICAN）活动机制（建议2.1/1 c），尤其通过组织地区或多边性质的会议以提高其使用，并举办关于公平竞争的专题讨论会，以便加强竞争主管当局之间的合作。	A	2013-2016年度活动 -2013年第4季：ICAN2013 -2014年第4季：ICAN2014 -2015年第4季：ICAN2015 -2016年：ICAN2016	已完成 参加会议对所有感兴趣的航空和旅游利害攸关方开放，ICAN期间还举办了论坛以讨论包括公平竞争问题的主题问题。 （参见关于“国际民航组织航空服务谈判（ICAN）活动”的第2,2.2段和2.6段）

编号	ATConf/6建议国际民航组织开展的综合任务列表	优先	时间框架和步骤	实施状况
3	为向各国提供交流论坛而制定工具，促进国际航空运输管理做法的进一步兼容（建议2.4/1 f）。	A	2013-2016 （通过ICAN机制）	已完成 通过诸如ICAN的会议提供了就监管问题交换信息和观点的机会。 （参见关于“国际民航组织航空服务谈判（ICAN）活动”的第2,2.2段）
4	为国际航空运输自由化制定长期愿景，包括为各国的市场准入自由化探讨制定一项国际协定（建议2.1/1 b) 和 c)）。	A	2013-2016或之后 -2013年第四季：启动（ICAN） -2014年第二季：ATRP/12 -2015年第三季：ATRP/13 -2017年第二季：ATRP/14 -2017年第三季：向ATC/理事会报告 -2017年第四季：与各国磋商/敲定协议草案	已经启动并且正在进行 已经制定了长期愿景并以SL 2015/54号国家级信件散发给各国实施。 ATRP正在对各国间关于市场准入自由化的国际协定进行审查。 （参见A39-WP/4号文件：关于国际民航组织第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）建议的实施情况（长期愿景和消费者权益保护的核心原则）和A39-WP/5号文件：关于拟定市场准入、航空货运及航空承运人所有权和控制权自由化国际协议的进展报告）
5	汇编各国及地区机构关于竞争的政策和做法（建议2.4/1 g）。	A	2013-2016 -2013年第四季：启动 -2014年：国家级信件（征求意见） -2015年：完成 -2016年：公布	已完成 已经编纂了各国或各地区关于竞争的现行政策和做法的摘要，并可在线获取。 （参见关于“公平竞争”的第2,2.2段）

编号	ATConf/6建议国际民航组织开展的综合任务列表	优先	时间框架和步骤	实施状况
6	为航空承运人所有权和控制权的自由化制定一项国际协定（建议2.2/1 c)和 d)）。	A	2013-2016 -2013年第四季：启动（ICAN） -2014年第二季：ATRP/12 -2015年第三季：ATRP/13 -2017年第二季：ATRP/14 -2017年第三季：向ATC/理事会报告 -2017年第四季：与各国磋商/敲定协议草案	已经启动并且正在进行 ATRP正在审查和制定各国使其航空承运人所有权和控制权自由化的国际协定。 （参见A39-WP/5号文件：关于拟定市场准入、航空货运及航空承运人所有权和控制权自由化国际协议的进展报告）
7	国际民航组织应使其航空运输管理和自由化和公平竞争的政策指导与时俱进，并顺应各国的需求变化，视所需制定进一步的指导和额外手段以促进自由化（建议2.1/1 e)、2.2/1 b)、2.4/1 h)和2.8/1 e)）。	A	2013-2016 正在进行	已经启动并且正在进行 更新和修改纳入了国际民航组织关于国际航空运输经济管理的现行政策和指导材料中。 （参见关于“国际民航组织的政策和指导材料”的第2,2.4段）
8	就消费者权益保护制定一套核心原则（建议2.3/1 b)和 d)）。	A	2013-2015 -2013年第四季：启动（国家级信件、ICAN） -2014年第二季：ATRP/12 -2015年第三季：向ATC报告	已完成 已经制定了关于消费者保护的核心原则并散发给各国实施（参见A39-WP/4号文件：关于国际民航组织第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）建议的实施情况（长期愿景和消费者权益保护的核心原则））

编号	ATConf/6建议国际民航组织开展的综合任务列表	优先	时间框架和步骤	实施状况
9	<p>设立一个多学科工作组，审议与建立运行和经济刺激办法相关的挑战，以便如航空系统组块升级（ASBUs）模块指出的情况，及早得到新技术和新程序的好处（建议2.7/1 b））。</p>	A	<p>2013-2015 -2013年第4季：启动工作 -2014年第1季：建立小组 -2014年第2季： AEP/ANSEP/5 -2015年：完成</p>	<p>已经启动并且正在进行 关于与实施航空系统组块升级（ASBUs）模块相关的经济挑战的多学科工作组（MDWG-ASBUs）已建立。该工作组以及2015年5月建立的机场经济专家组（AEP）和空中航行服务经济专家组（ANSEP）的各工作组正在进行相关工作。</p>
10	<p>推广认识国际民航组织关于基础设施供资的政策和指导材料，制定关于为国家和地区一级安全和保安监督职能供资的指导材料，而同时监测经济监督供资的情况（建议2.7/1 c）、2.7/2 a））。</p>	A	<p>2013-2016正在进行</p>	<p>已经启动并且正在进行 通过各种国际民航组织会议和其他论坛正在推广国际民航组织的政策和指导。2015年5月建立的机场经济专家组（AEP）和空中航行服务经济专家组（ANSEP）的各工作组正在审查和更新国际民航组织关于监管监督职能供资的指导材料。</p>
11	<p>探索建立新机制的可能性，以确保国家和地区一级监督职能的可持续供资（建议2.7/2 b））。</p>	A	<p>2013-2016 -2013年第4季：与ANB、AVSEC磋商 -2014年：与AEP、ANSEP磋商 -2015年：制定指导材料 -2016年：完成</p>	<p>已经启动并且正在进行 2015年5月建立的机场经济专家组（AEP）和空中航行服务经济专家组（ANSEP）的各工作组正在制定和审查关于国家和地区一级为监督职能可持续供资的新机制。</p>

编号	ATConf/6建议国际民航组织开展的综合任务列表	优先	时间框架和步骤	实施状况
12	与其他国际组织，包括世界旅游组织（UNWTO），在共同关心的领域（如消费者权益保护）进行合作，以期除其他外，避免工作的重复（建议2.3/1 d）。	A	2013-2016 正在进行 -2013年第4季及其后：与世界旅游组织就旅游业公约草案合作 -2014-16：继续工作	已经启动并且正在进行 与国际运输论坛（OECD-ITF）、国际机场理事会（ACI）、国际劳工组织（ILO）、世界旅游组织（UNWTO）等开展了合作。 （参见关于“与其他组织联合开展的活动”的第2,2.8段）
B类优先任务				
13	更新关于国际航空运输管理的指导材料，包括《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》（Doc 9587号文件）、《国际航空运输管理手册》（Doc 9626号文件）、《航空运输协议范本》（TASA）和《世界航空运输协议》（WASA）、自由化指标以及自由化经验的案例研究（建议1.1/1 d）。	B	2013-2016 正在进行 -2013年第4季：启动工作 -2014-15：Doc 9587号文件 -2014-15：Doc 9626号文件 -2013-16：WASA	已完成/正在进行 已经完成对Doc 9587号文件和Doc 9626号文件文件的更新。持续监测《世界航空运输协议》的制定和更新工作。 （参见关于“国际民航组织的政策和指导材料”的第2,2.4段）
14	专门制定一项国际协定以促进航空货运服务的进一步自由化（建议2.1/2 c）和d）。	B	2013-2016 -2013年第4季：启动（ICAN） -2014年第2季：ATRP/12 -2015年第3季：ATRP/13 -2017年第2季：ATRP/14 -2017年第3季：向ATC/理事会报告 -2017年第4季：与各国磋商/敲定协议草案	已经启动并且正在进行 ATRP正在对促进航空货运服务进一步自由化的国际协定进行审查。 （参见A39-WP/5号文件：关于拟定市场准入、航空货运及航空承运人所有权和控制权自由化国际协议的进展报告）

编号	ATConf/6建议国际民航组织开展的综合任务列表	优先	时间框架和步骤	实施状况
15	监测市场准入、消费者权益保护和竞争等领域的发展（建议2.1/1 e）、2.3/1 a）、2.4/1 h）、2.5/1 d））。	B	2013-2016正在进行	<p>已经启动并且正在进行 正在持续监测和收集关于这些领域发展情况的信息。</p> <p>（参见关于“公平竞争”的第2,2.2段、A39-WP/4号文件：关于国际民航组织第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）建议的实施情况（长期愿景和消费者权益保护的核心原则），以及关于“今后的工作”的第3,3.3段）</p>
16	推广并鼓励各国使用ICAO关于航空运输管理和自由化的政策指导（如关于市场准入、航空承运人所有权和控制权、起降时刻分配、宵禁和保障措施等）；视可用资源，通过培训、地区专题讨论会或类似活动协助各国自由化（建议1.1/1 e）、2.1/3 d）、2.2/1 b）、2.5/1 c）、2.8/1 d））。	B	2013-2016正在进行 （每年一至两次专题讨论会）	<p>已经启动并且正在进行 通过各种国际民航组织会议和其他论坛正在持续开展各类推广活动。已经通过国际民航组织的访问、会议和培训对各国提供了协助。</p> <p>（参见关于“国际民航组织的政策和指导材料”的第2,2.4段、关于“不让任何国家掉队（NCLB）举措”的第2.7段，以及关于“今后的工作”的第3,3.3段）</p>
17	推广认识国际民航组织关于收税、用户收费的政策和关于机场与空中航行服务提供者（ANSPs）治理、所有权、控制权和管理、以及航空保安相关收费等的指导材料（建议1.1/2 e）、2.6/1 c）、2.7/3 c））。	B	2013-2016正在进行	<p>已经启动并且正在进行 已经散发了SL 2015/50号国家级信件。</p> <p>（参见关于“国际民航组织的政策和指导材料”的第2,2.4段以及关于“不让任何国家掉队（NCLB）举措”的第2.7段）</p>

编号	ATConf/6建议国际民航组织开展的综合任务列表	优先	时间框架和步骤	实施状况
18	监测机场和空中航行服务提供者商业化和私有化方面出现的各种变化，收集关于机场和空中航行服务收费政策实施水平的信息，和以《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc 9082号文件）补篇的形式公布并更新这一信息（建议2.7/3 d）。	B	2013-2016正在进行	已经启动并且正在进行 公布了关于公私伙伴关系（PPP）的网站和案例研究。
19	就税收和其他收费对航空运输的影响拟定分析和指导（建议2.6/1 d）。	B	2014-2016	已经启动并且正在进行 与业界相关实体合作，以评估关于税收和其他收费扩大化影响的研究方式。 《国际民航组织国际航空运输领域的税收政策》（Doc 8632号文件），被认为具有时效并且顺应了各成员国的要求。
20	监测航空运输业的发展情况，就具有全球重要性的重大问题进行研究，与各国、国际组织和业界分享其分析（建议1.1/1 c)、2.5/1 c）。	B	2013-2016正在进行	已经启动并且正在进行 正在持续对业界发展情况进行监测和分析。重大进展情况通过国际民航组织航空运输统计月报来报告。 （参见关于“国际民航组织的政策和指导材料”的第2.2.4段、关于“不让任何国家掉队（NCLB）举措”的第2.7段，以及关于“今后的工作”的第3.3.3段）

编号	ATConf/6建议国际民航组织开展的综合任务列表	优先	时间框架和步骤	实施状况
21	与国际和地区组织及其业界开展合作，以便监测有碍可持续航空运输体系的障碍，并合作制定关键战略来克服这些障碍（建议1.1/1 f）。	B	2013-2016正在进行	已经启动并且正在进行 启动了联合项目并签署了多份谅解/合作备忘录（华沙大学（ICM）、国际运输论坛（OECD-ITF））。 （参见关于“与其他组织联合开展的活动”的第2,2.8段）
C类优先任务				
22	审议其他方式和方法，以提高国际民航组织关于航空运输体系的经济可持续发展政策的地位，并就可能的新附件或其他可以接受的解决办法进行评价（建议2.8/1 f）。	C	2014-2016或之后	视可用资源而定
23	就航空运输连通性进行成本效益分析（建议2.3/1 f）。	C	2013-2016	视可用资源而定
24	就推进自由化时可能出现的重要问题拟定指导，包括公务航空（建议2.1/3 e）。	C	2014-2016	视可用资源而定
25	推动批准《1999年蒙特利尔公约》，若有国家要求，则对其提供协助（建议1.1/1 h）。	C	2013-2016 -2013年第四季：国家级信件（告知A38决定） -2014-16：正在进行	已经启动并且正在进行 利用SL 2015/48号国家级信件和全球、地区会议作为推动方式。 （参见关于“遵守国际公约和协议”的第2,2.5段）