



## 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

#### 更聪明的监管：确保不让任何国家掉队

(由国际航空运输协会(IATA)提交)

#### 概要

国际民航组织认识到航空业对经济和社会的价值，其战略目标之一就是航空运输的经济发展。国际民航组织还开展了“不让任何国家掉队(NCLB)”项目，目的是确保所有成员国通过采用与国际民航组织政策一致的规章，从中获得巨大的社会经济效益。与政策不一致的规章是航空业成为经济和社会发展催化剂以及联合国可持续发展目标主要贡献者的障碍。许多政府启动了“更聪明的监管”举措，以寻求均衡的、明确的和透明的规则。国际航空运输协会(IATA)恳请大会考虑将这些举措纳入国际民航组织的“不让任何国家掉队”项目，并请各政府考虑对航空运输业采用“更聪明的监管”的原则以移除可持续增长的障碍。

#### 行动：恳请大会：

- a) 认识到航空业为广大利益相关方带来的价值和为实现可持续发展目标做出的贡献。
- b) 请国际民航组织通过制定“更聪明的监管”工作计划以扩大“不遗漏一个国家”项目，这些工作计划可包括：
  - 1) 向各成员国提供与国际民航组织政策指南、标准和建议措施、公约相关的实施指导，包括一些国家实施的范例；
  - 2) 应各成员国要求，为提高设计“更聪明的监管”方案的能力举办培训班；并
  - 3) 采取其他一切确保能广泛传播国际民航组织政策的相关措施，并落实经济监管方面指导材料的使用。
- c) 敦促各成员国在其监管职能内顾及国际民航组织制定的关于国际航空运输经济监管方面的政策和指导材料，比如 Doc 9587 号文件 — 关于国际航空运输经济监管的政策和指导材料等；并
- d) 恳请各成员国在制定和落实航空运输规章时考虑到“更聪明的监管”原则。

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
-------	--------------------------

<sup>1</sup> 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由国际航协提供。

财务影响:	本工作文件提及的各项活动将根据2017至2019年正常计划预算的可用资源和/或来自预算外捐款情况进行。国际航空运输协会（IATA）乐意为此项工作做出贡献。
参考文件:	A39-WP/8, 国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明 A39-WP/66, 关于第六届世界航空运输大会和第38届大会建议的实施情况报告

## 1. 引言

1.1 航空业是全球经济的重要驱动力。这个行业承载着价值三分之一的世界贸易，运送超过一半的国际游客。航空业还是把各个国家、家庭和企业连接在一起的纽带。航空业为经济快速发展的亚非拉美市场和较成熟的欧洲北美市场建立了直接的联系。

1.2 如今，航空业支撑着近 6300 万个工作岗位，创造约 27000 亿美元的全球生产总值。在接下来的 20 年里，这些数字将会显著增长至 9910 万个工作岗位和 59000 亿美元的全球生产总值<sup>2</sup>。

1.3 航空业发挥其潜力成为经济和社会发展催化剂的最大机会是在新兴经济体里。如今，航空业在发展中国家支撑着 3800 万个工作岗位，创造约 5610 亿美元的生产总值。客公里（RPK）未来 20 年的增长率，预计在新兴市场为每年 5%，超过世界范围的 4.3% 或经济合作与发展组织（经合组织）国家的 3.5%。因此，航空业有潜力为联合国的可持续发展目标做出重大贡献。在此背景下，航空业是“持续、包容各方和可持续的经济增长”和“充分的生产性就业”的关键驱动因素。它还可以改善健康和福祉以及提供终生学习的机会。

1.4 然而无法达到预期的风险同样存在。不符合国际民航组织“标准和建议措施”和“政策指南”或单纯对航空业的增长及可持续性有害的规章的激增，将对航空业造成额外困难，使其难以兑现承诺。事实上，在新兴国家，航空业增长率每减少 1%，其创造工作岗位的能力将下降 8%，对相应经济活动的贡献将下降 17%<sup>3</sup>。

表 1: 航空运输为新兴市场带来的就业机会及 GDP 贡献额

	工作岗位	GDP 贡献额
2014	380万个	5610亿美元
2034	610万个	15600亿美元
2034 – 假设年度增长率减少1%	560万个	12900亿美元

<sup>2</sup> 《航空：收益跨越行业边界》，航空运输行动小组，2016年7月

<sup>3</sup> 由牛津经济研究院代表航空运输行动小组所做的分析

1.5 采用“更聪明的监管”是帮助航空业释放潜力以使之做出最大贡献一个途径。与国际民航组织“标准和措施”和“政策指南”以及全球公认的“更聪明的监管”原则相符的国家级或地区级政策框架，可使航空业的价值最大化。

## 2. 详述

2.1 一些政府和国际组织采用了“更聪明的”或“更好的”监管举措来改进监管实践和支持经济增长。例如：

- a) 澳大利亚政府理事会 — 最佳做法监管指南，于2007年通过；
- b) 经济合作与发展组织理事会 — 关于监管政策和治理的建议，于2012年通过；
- c) 加拿大 — 减少繁琐程序的倡议，从2012年开始；
- d) 马来西亚 — 最佳做法监管手册，于2013年通过；和
- e) 欧盟委员会 — 更好的监管的倡议，于2015年公布。

2.2 跟随各政府的脚步，国际航空运输协会（IATA）在 2014 年通过了自己的“更聪明的监管”的方法论。这一套原则力求捕捉到全球各个政府和组织间在此项目上的共同点。方法论包括政策设计和发展的原则，见附录 1。要点包括：

- a) 一致性和连贯性 — 规章应与现行（和计划中的）的规则和做法一致，在国内或国际上避免重叠和矛盾；
- b) 应对监管的影响进行评估；
- c) 制定监管规章的过程应包括那些有可能受影响的被监管方；
- d) 决策过程应该是透明和客观的。

2.3 国际航空运输协会（IATA）正寻求与国际民航组织以及各成员国一起建立合作伙伴关系，将“更聪明的监管”原则应用于空中运输业，从而提高连通性并使航空业更好的扮演其社会和经济推动者的角色。推动符合国际民航组织标准、建议和措施的政策指南的政策实施是一个良好的契机。藉这些“更聪明的监管”提供的连贯的、适度的途径，可改进之处包括：

- a) 按照国际民航组织A38/20号决议，更广泛的批准《统一国际航空运输某些规则的公约》（蒙特利尔，1999年5月28日），创建通行的赔偿责任制度；
- b) 实现国际民航组织关于税收的政策（Doc 8632号文件）一致的税收法律，确保航空交通网络的经济可持续性；

- c) 实现符合国际民航组织标准的国际航班承运人员信息预报（API）/乘客姓名记录（PNR），从而高效、有效的使用数据，并
- d) 在设计消费者保护制度的时候考虑到国际民航组织的核心原则，确保保护乘客利益和维持行业竞争力之间的平衡。

2.4 “更聪明的监管”的另一个应用是为政策制定者提供必要的、自己设计规章的能力（如影响评估和咨询的最佳做法），从而为成员国提供一套制定有利于航空业可持续发展的政策框架的工具。国际航空运输协会（IATA）愿随时提供适当的协助。

### 3. 结论

#### 3.1 恳请大会：

- a) 认识到航空业为广大利益相关方带来的价值和为实现可持续发展目标做出的贡献。
- b) 请国际民航组织通过制定“更聪明的监管”工作计划以扩大“不让任何国家掉队”项目，这些工作计划可包括：
  - 1) 向各成员国提供与国际民航组织政策指南、标准和建议措施、公约相关的实施指导，包括一些国家实施的范例；
  - 2) 应各成员国要求，为提高设计“更聪明的监管”方案的能力举办培训班；并
  - 3) 采取其他一切确保能广泛传播国际民航组织政策的相关措施，并落实经济监管方面指导材料的使用。
- c) 敦促各成员国在其监管职能内顾及国际民航组织制定的关于国际航空运输经济监管方面的政策和指导材料，比如 Doc 9587 号文件 — 关于国际航空运输经济监管的政策和指导材料等；并
- d) 恳请各成员国在制定和落实航空运输规章时考虑到“更聪明的监管”原则。

—————

## 附录

### 国际航空运输协会（IATA）— “更聪明的监管” 方法论

#### 定义

聪明的监管以尽可能不繁锁的方式提供了明确的定义、可测量的政策目标。它通过一个透明、客观和协商进程来实现。

#### 政策设计原则

- 一致性和连贯性 — 规章应与现行（和计划中的）的规则和做法一致，在国内或国际上避免重叠和矛盾。规章也应具有可预见性和明确的监管责任，并对被监管方不存在歧视。
- 相称性 — 规章只应被用于明确需要监管之处，并与识别出的问题相称，以求性价比最高的解决方案，使被监管方符合规章的成本最小化。
- 针对风险 — 规章应有具体和明确定义的目标，直接应对被识别出的问题，并应酌情在被监管方达到既定目标的过程中提供灵活性。
- 公平和无扭曲 — 规章应该公平，特别是不对任何群体造成歧视性负担。
- 清晰和明确 — 被监管方需被明确告知将适用的规章及其要求，并被给予足够时间使其能符合新的要求。

#### 流程原则

- 应基于合理证据确立监管的目标，应充分考虑所有可用选项以选择出最合适的解决方案。
- 应对监管的影响进行评估。
- 制定监管规章的过程应包括那些有可能受影响的被监管方；决策过程应该是透明和客观的。
- 规章的制定及监管过程应将重点放在减少合规负担，并允许进行定期和系统的复查及修改（如必要），以确保规章和监管仍然是合适的。
- 应有明确的程序应对裁决、上诉和必要的规章修改等问题。