



国际民用航空组织

## 工 作 文 件

A39-WP/438<sup>1</sup>  
EC/39  
14/9/16  
第 1 号修改稿  
(Revision No.1)  
22/9/16  
信息文件  
(Information paper)

### 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

#### 对制定市场准入、航空货运 以及航空公司所有权及管理权自由化国际协议的 进展报告的意见

(由国际运输工人联合会 (ITF) 提交)

#### 第1号修改稿

#### 执行摘要

国际运输工人联盟 (ITF) 注意到，航空运输规则专家组 (ATRP) 的工作取得了一些进展。但是，这一进展是不均衡的，一些主要问题仍待解决。这种不均衡性减缓了进展的速度。ITF 还注意到，在给专家组相关工作组的单独意见中提出的很多问题依然没有得到圆满解决。ITF 认为，应以整体全面的方式处理国际民航组织自由化议程中的社会层面问题，因此，在这些问题得到妥善解决前，不应通过协议草案及其关联议定书。本文件内容为 ITF 对制定关于航空服务及其关联议定书的多边协议草案的意见，供大会考虑。

专家组的行动在第3段。

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：	无
参考文件：	无

<sup>1</sup> 中文、阿拉伯文、俄文、法文、西班牙文和英文文本由 ITF 提交。

## 1. 引言

1.1 国际运输工人联盟(ITF)成立于 1896 年,如今代表 147 个国家包括民航业在内的所有运输行业的 480 多万工人。ITF 同盟工会在世界范围内代表 65 万多名民航工人。

1.2 本文件旨在就航空运输规则专家组(ATRP)制定的市场准入、航空货运以及航空公司所有权及管理权自由化国际协议的进展提出意见。

## 2. 讨论

2.1 ITF 认为,减缓这一进展的问题和缺陷如下:

### 关于提供完整的条约框架的综合性协议的问题

2.2 如果最终协议“提供完整的协议框架”,这将为全球民航业带来巨大变化。

2.3 ITF 认为,若不对协议草案进行综合性影响分析,就无法全力推进这一问题。

2.4 这种分析将就宏观和微观经济调控政策对航空运输服务在提议的规定下执行其各项要求的能力所产生的影响进行审议。

2.5 只有通过影响分析,成员国和利益相关者才得以评估这一选择对他们的航空公司、航空业和相关经济活动以及安全、劳动力、税收和社会保障的影响。

2.6 成员国和利益相关者应有机会在综合性影响分析的基础上讨论这一问题,并提出相应意见。否则不可能取得成熟的结果。

2.7 专家组面临的挑战在于证明其经济和服务贸易政策确实符合国际民航组织的安保和安全目标。国际民航组织的政策不仅应融为一体,而且,换句话说,一个目标未达成就会严重影响另一个目标的实现。在这一方面,我们不应该忘记 2001 年美国“9·11”恐怖袭击事件留给我们的教训。该事件表明,安保或安全方面的失败将会对航空运输的经济健康产生巨大影响。

### 关于将能力和航空权纳入首要协议的问题

2.8 国际民航组织一直将自由化看做一个过程,而不是结果。因此,它一直在强调,各国应该基于自己的选择、本国民航体制发展阶段的进程以及主观和客观条件,以适当的方式推进自由化。

2.9 ITF 认为,由于航空业是国家经济和社会基础设施的关键组成部分,各国有权按自己的节奏放开自己的商业市场。

## 关于所有权的问题

2.10 ITF 认为，在秘书处完成对航空公司跨国化和国际重组对当前航空安全监管系统的影响的全面详细研究之前，国际民航组织不应该继续推进航空公司所有权标准的重大变革。

2.11 对于提议用“主要营业地”（但缺乏对这一概念的合理定义）取代所有权和管理权条款所带来的潜在后果，适当的影响评估的缺失尤其让航空工人感到忧虑。

2.12 对于包括“主要营业地”在内的关键概念和术语的定义，ITF 已给出具体建议，但至今未被考虑。

## 方便旗(FOCs)的危险

2.13 ITF 认为，这将为航空方便旗敞开大门，在所有相关安保、安全和社会方面产生后果。ITF 还认为，将航空安全监管权留给依据航空公司“主要营业地”的划定这种模糊而定义不清的概念而选定的国家大有问题。

2.14 方便旗进入全球民航业的风险不仅源自所有权的规定，而且会通过未制定和实施适当保障措施的行业自由化或国际重组而产生。

2.15 今年是 ITF 在海事行业抵制方便旗运动的第 68 周年。目睹随着行业监管的消失，安全标准被破坏，我们宁愿没有这 68 年的经验。方便旗是逃避社会和安全监管的终极手段。全球航空业尚不存在纯粹的方便旗，但是海事行业的教训时刻提醒我们经营者与监管者之间联系的重要性。

## 全球寡头垄断的危险

2.16 依据大会指导，市场准入、航空货物服务以及航空公司所有权和管理权的自由化应通过借鉴各国过去自由化的经验和成果进行推进。

2.17 这些经验表明，缺乏适当保障措施和公平竞争的全球航空运输自由化可能导致航空业完全由全球大型航空公司控制。这一行业将沦为方便旗航空公司的牺牲品。对工人而言，这涉及关于就业和经济权利全球分布等重要问题。这种全球层面“强者更强”的局面不利于乘客，也不利于飞行安全和安保监管。

## 关于公平竞争的问题

2.18 ITF 认为，自由化应该与消除市场扭曲，特别是消除通过税收体现的不公平竞争行为齐头并进。

2.19 如果一些航空公司通过使用廉价(机场)基础设施、燃油和资本直接或间接获益，就会产生不公平竞争，甚至进一步破坏“公平竞争的环境”。

2.20 众所周知，一些航空公司直接或间接向机场索取补贴(例如更低的机场费用)，向地方当局索取补贴(例如，按照每名送至该地区的乘客以欧元为单位收取一定费用)和/或向国家政府机构索取补贴(例如，政府帮助甚至与本国航空公司合作争取国际市场份额)。这使得一些航空公司不公平地交替补贴运营和机票价格，对它们未获得补贴的竞争对手产生不利影响。

2.21 在进一步开放市场之前，国际民航组织必须保证公平税收的原则。否则，这一行业中将产生“不公平的天空下”的全球垄断现象。

#### 对于社会/劳动力问题的保障措施

2.22 ITF 希望指出这一工作的不均衡进展，尤其是保障措施的落后，这阻碍了整体分析方法的建立。ITF 认为这种不均衡情况是此前阶段延迟讨论和研究保障措施的后果。

2.23 ITF 认为，社会层面的问题不得延迟处理，也不得以较慢的速度来确定。根据航空运输规则专家组最初受命进行的工作，专家组应“确保最高水平的安全和安保，以及所有国家及其利益相关者拥有公正平等机会的原则。”因此，在社会问题得到妥善处理前，不应通过协议草案及其关联议定书。

2.24 ITF 完全认可航空公司驾驶员协会国际联合会的劳动力/社会层面条款草案，并将其看做用于讨论的优选基础文本。

### 3. 大会行动

3.1 提请大会考虑 ITF 在本文件中提出的意见。