



大会 — 第 41 届会议

经济委员会

议程项目 35：国际航空运输的经济监管 — 政策

关于国际航空运输经济监管的进展报告

（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 40 届会议以来，国际民航组织在国际航空运输经济监管领域的工作所取得的进展。文件提供了最新情况，论及解决剩余关切问题以便能够就《外国投资航空公司公约》的制定取得进展所开展的工作，和航空货运服务与日益增多的无人航空器国际运行方面正在出现的问题。文件还提供了信息，介绍了本组织为能更好地了解自由化的益处以及开放市场准入的障碍所做的努力。考虑到航空运输监管专家组（ATRP）正在开展的工作的成果，本组织的未来工作计划除其他外侧重于：最后完成《外国投资航空公司公约》的制定工作；审查制定单独的航空货运服务自由化国际协定的必要性；和深入评估为无人航空器系统国际运行制定经济监管规章的必要性。

行动：请大会：

- a) 核准第 3 段所述本组织的工作计划；和
- b) 审议本文件所载信息以更新大会 A40-9 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 — 航空运输的经济发展。   |
| 财务影响： | 本文件中提及的各项国际民航组织活动，预计按照国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划的指导，在 2023 年至 2025 年经常预算和/或包括自愿航空运输基金（TRAF）在内的来自预算外捐助的可用资源范围内开展。  |
| 参考文件： | Doc 10140 号文件：大会有效决议（截至 2019 年 10 月 4 日）<br>Doc 10139 号文件：大会第 40 届会议（2019 年 9 月 24 日至 10 月 4 日，蒙特利尔）<br>经济委员会报告<br>A41-WP/17-EC/7 号文件：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明<br>国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划 |

## 1. 引言

1.1 大会 A40-9 号决议要求理事会除其他外“解决剩余关切问题，以便能够就《外国投资航空公司公约》的制定取得进展，目的在于按照《国际民航组织国际航空运输自由化长期愿景》<sup>1</sup>使航空承运人所有权和控制权在多边基础上自由化”；和“进一步开展工作，以更好地了解自由化的益处和挑战以及开放市场准入的障碍，从而得以进一步考虑在适当时候制定多边做法”。

1.2 决议产生的关于《外国投资航空公司公约》的工作分配给了航空运输委员会（ATC）下的航空运输监管专家组（ATRP），而更好地了解自由化的益处和挑战以及开放市场准入的障碍的任务则由国际民航组织秘书处开展。本文件报告 ATRP 和国际民航组织秘书处工作的进展，并介绍本组织在国际航空运输经济监管领域的未来工作计划。

## 2. 就各项任务取得的进展

2.1 《外国投资航空公司公约》草案（《公约》草案）：ATRP 于 2021 年 6 月 29 日和 10 月 7 日举行了两次非正式虚拟会议，讨论在推动有关《外国投资航空公司公约》草案制定工作中的未决关切问题。未来确保审议的效率和成效，专家组创建了五个以地区为基础的讨论小组以审议下列事项：i) 制定《外国投资航空公司公约》的利弊（可行性/意愿）；ii) “搭便车”和“不良行为者”；iii) 劳工和社会问题；iv) 公平竞争和相关问题；和 v) 监管监督。非正式会议和讨论小组的成果为专家组第十六次会议的讨论打下了良好的基础。

2.2 ATRP 在以虚拟形式举行的第十六次会议上（2022 年 4 月 11 日至 14 日），重点讨论了《公约》草案并审查了这一文件。专家组之后一致认为，有必要就关切问题开展进一步深入讨论；并得出结论，有意愿通过一个工作组继续就这项工作进行讨论来维持已经产生的参与和热情，以解决剩余关切问题，以期进一步推进任务。

2.3 更好地了解自由化的益处和挑战以及开放市场准入的障碍：按照 A40-9 号决议，国际民航组织开始了有关工作，加强与国家和业界就航空客运和货运服务市场准入自由化进行对话和信息交流，使用了包括国际民航组织航空服务谈判（ICAN）活动和其他航空运输活动在内的不同论坛。这些努力有助于更好地了解市场准入自由化的益处和挑战，尤其是在航空货运服务领域。不断有观点认为，鉴于航空货运业务的显著特征以及快递部门中全球运营人越来越多而且枢纽位于不同国家，航空货运服务要求更多的商业自由和以业务为导向的待遇，以便能够满足全球航空货运业的需要。

2.4 航空货运业务在 COVID-19 大流行期间的情况印证了以上 2.3 段中的观点。因此，ATRP 在第十六次会议上审议了这一事项，并认识到全货运服务在 COVID-19 大流行期间的关键作用，以及鉴于电子商务业务日益扩大，对航空货运服务的需求将继续增长这一事实。专家组决定设立一个工作组，审查是否有足够的理由建议航空运输委员会考虑制定一份专门的国际协议，以促进航空货运服务进一步自由化。

---

<sup>1</sup> [国际民航组织长期愿景](#)

**2.5 无人航空器国际运行的经济监管：**日益增多的无人航空器跨境使用已成为一个正在出现的问题，这引起了本组织的关注，尤其是审查是否要求在近期为此种运行制定经济指南的必要性。在 ATRP 上次会议上就这一事项进行了讨论，许多成员表示支持推进这项任务，并念及，商业国际航空运输中无人航空器的运行仍然相对较为新颖，而且关于其运行的技术规章尚未完全制定。

### 3. 未来工作

**3.1 本组织意图继续与成员国共同努力，制定和推广国际航空运输的良好监管做法和治理，**包括使成员国的监管做法现代化和协调一致；同时，随着业界从 COVID-19 大流行前所未有的影响中恢复，推动对于《国际民航组织国际航空运输自由化长期愿景》的实施。鉴于 ATRP 正在进行的工作和国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划，本组织的未来工作将侧重于下列任务。

**3.2 航空承运人所有权和控制权的自由化：**ATRP 已经就制定《外国投资航空公司公约》草案产生了参与和热情，应该在这一基础上继续开展工作，处理“劳工和社会考虑、公平竞争和相关问题以及监管监督”方面的剩余关切问题，以期最后完成《公约》草案的制定工作。一旦理事会批准《公约》草案，将按照相关流程和程序拟定交付签字的文书，包括经过法律委员会审查流程的必要性。完结《公约》草案的工作是在国际航空运输自由化进程中向前迈出的重要一步。

**3.3 更好地了解自由化的益处和挑战以及开放市场准入的障碍：**本组织将继续努力，以更好地了解市场准入自由化的益处和挑战，从而得以进一步考虑在适当时候制定多边做法。将寻求 ATRP 的支持，确保以更为结构化的方式开展这项任务，优化和促进任务的完成。对国际航空运输自由化采取多边做法，尤其是在多边基础上交换业务权，仍然是本组织的远大理想。

**3.4 考虑到 ATRP 第十六次会议的结论之一认为，“有必要审查是否有足够的理由向航空运输委员会建议制定一份专门的国际协议，以促进航空货运服务进一步自由化”，**本组织将审查是否有足够的理由继续开展这项任务。

**3.5 无人航空器国际运行的经济监管：**考虑到或许要求近期为无人航空器国际运行制定经济指南，本组织将开展任务，深入评估和分析是否有必要为无人航空器国际运行的经济监管制定指导材料，并与成员国就无人航空器经济监管问题分享信息和最佳做法。

**3.6 航空运输协定中关于卫生相关措施的示范条款：**国际民航组织理事会航空恢复工作队（CART）报告建议 14 鼓励各国实施公共卫生走廊（PHCs），以解决 COVID-19 下国家关闭边境的问题。为替代公共卫生走廊相关规定，和创建更有韧性的双边和多边框架以配合卫生要求，本组织将承担此任务，制定用于双边或多边航空运输协定中关于卫生相关措施/规程的示范条款。

**3.7 关于航空可持续性的经济政策：**随着种种努力推动航空行业从 COVID-19 大流行所致的前所未有的影响中恢复，越来越多的讨论聚焦于航空有必要提升其运行的可持续性。本组织将探索制定可能的关于航空可持续性提升的经济政策。