



A41-WP/637
EC/44
1/10/22

大会 — 第 41 届会议

经济委员会

议程项目 35 的报告案文草案

现提交所附的关于议程项目 35 的材料，供经济委员会审议。

议程项目 35：国际航空运输的经济监管 — 政策

应对 COVID-19 大流行影响的恢复措施

35.1 在 WP/11 号文件中，理事会根据国际民航组织的指南以及理事会航空恢复工作队（CART）和 COVID-19 高级别会议（HLCC 2021）的建议，介绍了应对 COVID-19 大流行影响的各项经济和财政措施。文件请大会核准本组织的工作计划和审议本文件中所载信息，以便更新大会 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。

35.2 在 WP/171 号文件中，捷克代表欧洲联盟及其成员国¹以及欧洲民用航空会议的其他成员国²和美国，强调了双边和多边航空运输协定（ASAs）对于国际航空运输的重要性，即它们为航空承运人的运营和维持未来航空服务提供了一个可预测的框架。文件建议要求航空运输监管专家组（ATRP）根据提出的原则制定指导方针，以便为各国提供灵活性，在保护航空服务协定（ASAs）完整性的同时，在危机时刻施行限制。

35.3 由多米尼加共和国提交的 WP/402 号文件报告了其在恢复快速、安全、可靠和可持续的国际旅客业务以及克服 COVID-19 大流行的影响重建其旅游业方面的经验。文件建议在各成员国之间宣传国际民航组织关于业界从 COVID-19 大流行中恢复时的经济和财政措施的指导。

35.4 阿曼在 WP/317 号文件中提议为成员国民航当局、机场管理当局、收费当局和其他相关的监管利害攸关方制定一份实用的战略指导文件。该文件将在全球大流行病和危机发生时启动，以应对与大流行相关的经济挑战，确保全球航空运输部门的可持续性。文件解释说，战略指导文件将使业界的支助模式标准化。

35.5 在 WP/411 号文件中，委内瑞拉玻利瓦尔共和国在巴拿马和多米尼加共和国的支持下，强调了该国为支持本国业界从 COVID-19 大流行影响中恢复所用措施的细节。文件报告称，该国是根据国际民航组织关于减轻冠状病毒肆虐对航空影响的经济和金融措施的指导文件采取这些措施的。

35.6 在 WP/511 号文件中，印度尼西亚提供信息说明旅游业在该国航空相关基础设施从 COVID-19 大流行影响中恢复方面的重要性。文件强调了本地开发的创意旅游模式、航空（通过使用海上飞机）对于印度尼西亚的旅游业和社会经济生计的依赖性和贡献。

35.7 根据 WP/11 号文件介绍，考虑到国际民航组织理事会航空恢复工作队为应对 COVID-19 大流行的影响而制定的经济和财政措施，委员会承认这些措施的有效性，这些措施是全面和平衡的。它鼓励各国在向其航空运输业提供经济和财政支持时采用已确定的七项主要原则，同时要求更新这些原则，以充分解决新出现的问题。因此，委员会赞同本组织的工作计划，以支持本部门安全有效地复苏，并培养其抵御未来挑战的经济韧性。

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、蒂尔基耶、乌克兰和联合王国。

35.8 委员会承认，WP/171 号文件中提出的建议将有助于确保在未来的危机中避免 COVID-19 大流行对国际航空运输造成毁灭性影响。委员会注意到，正如 WP/13 号文件所述，对航空运输协定范本（TASA）的审查以纳入一项与健康有关措施的示范条款，以便使各国能够灵活地实施监管措施，是本组织未来工作方案的一部分，因此要求航空运输监管专家组在执行任务时考虑 WP/171 第 5 段中的拟议原则。然而，有两个国家表示，拟议原则不切实际，可能造成歧视。

35.9 委员会注意到 WP/317 号文件中提出的为各国制定战略指导文件以应对经济挑战和使支持模式标准化的建议，以及对该文件表示的支持。然而，委员会认为，在 WP/11 号文件中提出的国际民航组织关于经济和财政措施的指导意见与 WP/317 号文件提出的建议具有相同的目的。

35.10 委员会欢迎 WP/402、WP/411 和 WP/511 号文件中提供的关于在 COVID-19 大流行后恢复各国航空运输市场内航空客运服务经验的信息。委员会还表示支持 ATRP/16 关于促进使用国际民航组织经济和财政措施指南的建议。

自由化和国际民航组织国际协定

35.11 在 WP/13 号文件中，理事会介绍了关于制定《外商投资国内航空公司公约》草案的进展报告；航空货运服务方面正在出现的问题；无人航空器日益增加的国际运行；以及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。文件请大会核准本组织推动国际航空运输自由化的工作方案。

35.12 在 WP/322 号文件中，智利在 18 个拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）成员国³的支持下，提出了一系列做法，用以评价按照自由化和开放天空政策签署新航空运输协定的影响，而这种影响反映在业务量需求及航空运输与相关市场的经济收益增加上。文件请理事会拟定标准化方法指导，使各国得以评价签署自由化协定的长处和裨益。

35.13 由智利提交并获 16 个拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）成员国⁴支持，并由国际航空货物协会（TIACA）联署的 WP/372 号文件，报告了拉丁美洲民用航空委员会成员国在 COVID-19 大流行期间的经验，即：通过签署谅解备忘录，在现有监管框架之外创建一个简单和高效的工具，以便利货物运行使用至第七种自由。文件督促大会推动制定一项专门的国际协定，使得能为向全货运输授予业务权提供更大的灵活性，同时虑及这一市场的独有特性。

35.14 由捷克代表欧盟及其成员国以及欧洲民航会议的其它成员国提交、并由国际航空货物协会联署的 WP/100 号文件解释称，有必要协调国际民航组织在组织的不同委员会、专家组和工作机构，以确保贯穿各领域的政策行之有效，确保航空运输系统的长期经济前景得到充分考虑。文件鼓励各国确保国家航空运输规章反映并补充国际民航组织的关键优先事项，并呼吁国际民航组织更新其指导材料。

³ 阿鲁巴、伯利兹、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

⁴ 阿鲁巴、伯利兹、巴西、哥伦比亚、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

35.15 在 WP/164 号文件中，卡塔尔介绍了其对制定《外商投资国内航空公司公约》的重要性的看法和支持，特别是由于 COVID-19 大流行的影响给商业和运营带来挑战，全球各航空公司在财务上仍然步履维艰。文件督促航空运输监管专家组（ATRP）解决剩余的关切问题，使这项任务取得进展。

35.16 由卡塔尔提交并由国际航空货物协会和世界邮政联盟（UPU）联署的 WP/166 号文件，强调了疫情如何强化了全货运服务与客运服务在不同条件下的运营以及航空货运服务在提供经济效益和运输关键医疗用品方面的至关重要的作用。文件表示支持航空运输监管专家组当前在有关是否由足够理由制定一项具体的国际协定以促进航空货运服务进一步自由化方面的工作。

35.17 在 WP/409 号文件中，委内瑞拉玻利瓦尔共和国在拉丁美洲民用航空委员会成员国多米尼加共和国和巴拿马的支持并得到国际航空货运协会联署的情况下，报告了签署一项地区多边文书的好处，即这样做能够让货运航空公司在 COVID-19 大流行期间使用直至第七种自由的业务权优化运营。文件督促国际民航组织考虑到多重的惠益，通过其成员国间的多边协定促进货物的自由化。

35.18 在 WP/223 号信息文件中，东部和南部非洲共同市场（COMESA）的 19 个成员国⁵详细说明了能够改善地区航空运输的现有各项举措，例如落实单一非洲航空运输市场（SAATM）、强化民航当局监管和机构能力以及提高空中航行效益。

35.19 审议理事会在 WP/13 号文件中的报告时，委员会注意到自国际民航组织大会第四十届会议以来，国际民航组织在国际航空运输经济监管领域的工作取得的进展，并原则上批准了本组织促进国际航空运输自由化的拟议工作方案。对航空运输监管专家组目前的任务表了意见，包括：1) 解决制定《外商投资航空公司公约》剩余的关切问题（如劳工和社会考虑、公平竞争和相关问题以及监管监督）；2) 审查制定单独的航空货运服务自由化国际协定的必要性；以及 3) 为无人航空器系统国际运行制定经济监管规章的必要性进行深入评估。与会者广泛支持航空运输监管专家组继续就这些任务开展工作，同时本组织正在努力继续更好地了解自由化的益处和挑战以及各国之间开放市场准入的障碍。

35.20 委员会同意 WP/100 号文件中关于本组织内不同委员会、专家组和工作机构之间适当互动的建议，以确保本组织今后的任何工作都适当考虑到经济方面。委员会还欢迎成员国的提议，确保其国家航空运输条例反映并补充国际民航组织的主要优先事项和指导，这些优先事项和指导应不时更新。

35.21 委员会表示支持 WP/164 号文件中提出的建议，即航空运输监管专家组应继续开展工作解决剩余关切问题，以促进在制定《外商投资航空公司公约》方面取得进展，因为这将加强行业从 COVID-19 大流行的影响中复苏。然而，有一种观点认为，不应孤立地处理航空承运人所有权和控制权的自由化问题，而应将其作为市场准入自由化的一部分。

⁵ 布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、埃及、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、肯尼亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、卢旺达、塞舌尔、苏丹、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

35.22 审议 WP/166、WP/372 和 WP/409 号文件时，委员会注意到各国分享的信息和经验，以及表示支持通过制定一项具体的放宽航空货运业务的国际协议，为航空货运业务提供更大的监管和运行灵活性。然而，如 WP/13 号文件所述，委员会认为航空运输监管专家组应继续其正在开展的工作，审查是否有足够的理由制定一项具体的国际协议，以促进航空货运服务进一步自由化。

35.23 关于 WP/322 号文件中提出的建议，对于根据《国际民航组织国际航空运输自由化的长期愿景》制定指南和具体工具，以确定自由化协议的益处存在意见分歧。虽然一些国家支持该提案，但大多数国家表示倾向于各国之间交流经验，而不是制定指南和工具。因此，委员会要求国际民航组织编制一份关于各国自由化努力的简编，以分享经验并促进国际民航组织国际航空运输自由化的长期愿景。

35.24 委员会欢迎 WP/223 号文件中提供的关于正在改善东部和南部非洲共同市场地区航空运输举措的信息。

消费者保护

32.25 在 WP/447 号文件中，委内瑞拉玻利瓦尔共和国在巴拿马和多米尼加共和国的支持下报告称，由于 COVID-19 大流行，该国在其旅客权利规章中纳入了特殊措施，以增强用户对公共航空运输服务对信任，促进快速、安全、可靠和可持续的国际航空运行。文件督促国际民航组织继续制定关于航空运输消费者保护的规章，就紧急情况下保护和协助旅客的措施向成员国提供指导。

35.26 在审查 WP/447 号文件时，委员会同意国际民航组织应继续加强措施以加强消费者保护，包括在紧急情况下。委员会指出国际民航组织关于消费者保护的核心原则是一份“活的文件”，可以根据行业的动态性质不时加以完善和改进，因此同意由航空运输监管专家组在国际民航组织核心原则的框架内审议 WP/447 号文件中的建议。