



大会 — 第 40 届会议

经济委员会关于综述部分和议程项目 31 和 32 的报告

(由经济委员会主席提交)

所附关于综述部分和议程项目 31 和 32 的报告已经经济委员会批准。

注：取下此封页后，应将本文件插入报告夹的适当位置。

经济委员会向大会提交的报告

概述

1. 经济委员会于 2019 年 9 月 24 日至 10 月 4 日举行了三次会议。
2. Marc Rioux 先生（加拿大）在大会第一次全体会议上当选本委员会主席。委员会第一次会议选举 Gustavo Perez Morales 机长（巴拿马）和 Iryna Shevchuk 女士（乌克兰）分别担任第一和第二副主席。
3. 航空运输局（ATB）局长 B. Djibo 先生担任委员会秘书。航空运输局经济发展副局长 T. Hasegawa 先生任副秘书长。助理秘书均为航空运输局的工作人员，他们是 P. Alawani 先生、N. Bastun 女士、S. Chen 女士、A. Combes 先生、J. Diaz de Leon 女士、M. Gergely 先生、C. Robinson 先生、A. Sainarayan 先生、X. Wang 女士，C. Mustapha 先生担任联络官。

议程和工作安排

4. 本委员会已审议了全体会议转交的议程项目 31、32、33、34、35 和 36：
 - 项目 31：理事会给大会的 2016 年、2017 年和 2018 年年度报告
 - 项目 32：国际航空运输的经济监管 — 政策
 - 项目 33：机场和空中航行服务的经济问题 — 政策
 - 项目 34：航空数据 — 监测和分析
 - 项目 35：航空运输的经济发展
 - 项目 36：由经济委员会审议的其它问题
5. 委员会审议的文件可在国际民航组织网站上查阅（<http://www.icao.int/Meetings/a40/Pages/default.aspx>）。委员会以整场会议方式开展全部工作。委员会就各项目采取的行动在以下各段中分别进行了报告。

—————

议程项目 31：理事会给大会的 2016 年、2017 年和 2018 年年度报告

31.1 经济委员会第一次会议审议了理事会 2016 年、2017 年和 2018 年年度报告的相关章节。

31.2 这些章节包括以航空工业和总体经济主要趋势和发展为重点的“航空运输世界”，以及与 2016 年、2017 年和 2018 年航空运输工作方案有关的章节，其中涉及到战略目标 — 航空运输的经济发展。涉及经济事实和数字的部分也被视为相关部分。

31.3 委员会注意到，国际民航组织的航空运输活动包括正在进行的有关航空运输政策和监管、机场和空中航行服务的经济问题、航空数据和经济分析以及联合融资管理方面的工作。

议程项目 32：国际航空运输的经济监管 — 政策

自由化与国际民航组织国际协定

32.1 理事会在第 WP/16 号文件中提交了一份有关以下内容的进展报告：审查各国作为可以开放市场准入依据的一项国际协定；制定一项开放航空承运人所有权和控制权的国际协定；制定一项促进航空货运服务进一步自由化的具体国际协定。请大会核可本组织推进国际航空运输自由化的工作方案。

32.2 巴西和智利通过第 WP/278 号文件分享了巴西航空运输业放松管理的经验，以及放开航空货物直至第七自由航权的益处。该文件主张国际民航组织继续努力制定一项灵活和务实的国际协定，以促进航空货运服务的进一步自由化。

32.3 在拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）¹成员国的支持下，巴西和智利在 WP/279 号文件中重点指出了航空运输监管专家组（ATRP）为审查制定一项开放市场准入多边协定的可能性所作的努力。该文件表示支持国际民航组织根据其国际航空运输自由化的长期愿景，继续努力实现尽可能高水平的市场准入自由化。

32.4 哥伦比亚提交的 WP/420 号文件回顾了国际民航组织在过去三年中为制定关于市场准入自由化、航空货运服务以及航空承运人所有权和控制权的国际协定所做出的努力。该文件呼吁进一步开展工作，制定国际航空运输领域的全球经济监管框架，并将此作为优先工作纳入国际民航组织《2020-2022 年业务计划》。

32.5 在 WP/330 号文件中，多米尼加共和国报告了拉丁美洲国家，特别是多米尼加共和国自由航空运输政策的结果，包括其好处。该文件敦促国际民航组织将继续鼓励制定公共航空运输政策和促进航空运输自由化的活动纳入其下一个三年期工作方案。

32.6 由秘鲁提交并得到拉美民航委员会成员国支持的 WP/470 号文件报告了拉美民航委员会成员国开放天空多边协定，该协定已于今年生效并极大地推进了拉丁美洲区域国际航空运输自由化。该文件呼吁成员国促进航空服务协定中的多边主义，以期优化和发展航线和国际航空运输系统。

32.7 在 WP/181 号文件中，卡塔尔就加强势头和支持制定未来成员国之间市场准入多边协定的必要性提出了意见和建议。该文件突出强调了航空运输监管专家组目前为达成一项协定而正在进行的努力中面临的挑战，并建议国际民航组织对各国和区域集团开放航空运输的努力进行全面审查。

32.8 卡塔尔提交的 WP/182 号文件审查了制定一项国际条约以实现航空承运人所有权和控制权自由化的问题和可能的选项，同时考虑到了航空运输监管专家组的工作成果、国际民航组织未来的工作方案以及继续制定一项关于航空公司外国投资的多边公约。该文件提出了传统“所有权和控制权”要求自由化的五个层次，并提出了一份案文草案供航空运输监管专家组审议。

¹ 伯利兹、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉。

32.9 由新加坡提交并由文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马绍尔群岛、瑙鲁、新西兰、北马其顿、帕劳、泰国和特立尼达和多巴哥联署的 WP/249 号文件强调指出，加勒比、欧洲、拉丁美洲和亚太地区缔结的一系列成功的多边航空运输协定还鼓励了在能力建设、航空安全和经商问题上开展更广泛的合作。该文件敦促各国采取规模较小的多方自由化办法，作为达成全球市场准入自由化多边协议的垫脚石。

32.10 在 WP/192 号文件中，阿拉伯联合酋长国强调了航空运输监管专家组在审查和制定关于市场准入和航空货运服务自由化的多边协定方面所做出的努力和取得的进展，以及航空运输委员会有关专家组工作的决定。该文件建议，航空运输监管专家组应继续努力制定一项以促进航空货运服务进一步自由化的国际协定，并将 1944 年《国际航空运输协定》作为推进所有货运服务自由化的临时解决办法。

32.11 认识到要处理有些国家表达的关切还有很多工作要做，特别是所谓的“搭便车”，联合王国在 WP/252 号文件中表示大力支持航空运输监管专家组为制定一项关于航空公司外国投资的公约。联合王国寻求就放宽基于国籍的航空公司所有权和控制权限制达成广泛的国际共识。该文件强调，航空公司的安全、安保、财务稳健性、监管和运营该公司的个人的信誉比谁拥有和控制该航空公司的人员的国籍更重要。

32.12 通过 WP/186 号文件，多哥代表 54 个成员国和非洲民用航空委员会（AFCAC）²成员提供了非洲通过非洲单一航空运输市场（SAATM）倡议实现航空运输自由化的信息，该倡议是非洲联盟《2063 年议程》的首要举措，目的是建立一个单一的非洲航空运输市场并推动经济一体化。该文件呼吁国际民航组织就执行非洲航空运输可持续发展优先联合行动计划加强与非洲单一航空市场倡议的执行机构——非洲民航委员会的合作。

32.13 中国在第 WP/486 号参考文件中介绍了自 2010 年签署《航空运输协定》及其第一和第二议定书以来，中国与东南亚国家联盟（ASEAN）国家之间区域航空运输自由化的发展和积极成果，这两项议定书分别开放了第三和第四自由航权，部分开放了第五自由航权。文件强调指出，中国已采取措施提高其外国航空公司许可证制度的效率。

32.14 韩国在其第 WP/388 号参考文件中指出，在国际航空运输开放过程中，航空承运人之间的公平竞争、保障措施和机会均等对促进该行业的可持续健康发展是必要的。该文件解释说，政府对一些国有航空公司的补贴，以及通过政府拨款实现的兼并和收购，可能会扭曲市场，阻碍航空运输的健康发展。

² 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、科特迪瓦、刚果民主共和国、刚果共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚、多哥、突尼斯、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

32.15 阿拉伯民航组织（ACAO）在 WP/241 号文件中强调，成员国必须尊重《芝加哥公约》所载的国家对其领空的主权原则，避免做出可能影响国际航空运输的单方面决定，如欧盟排放交易计划和公平竞争条例。该文件建议各国通过对话和协商，就可能纳入其航空服务协定的问题达成共识。

32.16 Hermes 航空运输组织提交的 WP/415 号参考文件强调，决策者需要创造环境，包括放宽所有权和控制权限制，使航空公司能够获得有效竞争所需的资本。该文件解释说，追求超越国界的成本领先和/或创收模式的承运人将主导行业的未来。

32.17 考虑到在第 WP/16 号文件中理事会的报告，委员会注意到航空运输监管专家组任务的进展，但原则上赞同本组织旨在推进国际航空运输自由化的拟议工作方案。绝大多数与会者支持更好地理解自由化的好处和开放市场准入的障碍，通过现有工具加强与各国和工业界的对话和信息交流，以及促进本组织已经制定的多边航空法条约。在这方面，有代表对利用 1944 年《国际航空运输协定》放宽市场准入，特别是航空货运服务，并将国际民航组织的资源用于这项任务表示关切。关于最后确定《外国对航空公司投资公约》草案的工作，代表们普遍支持继续推进这项工作；与此同时，有代表对需要解决众多悬而未决的问题以便推进这一事项表示关切。一些国家认为，这些悬而未决的问题应包括公平竞争、监管监督、对搭便车者的关切以及对社会和劳工方面的考虑要素，而其他国家则认为，这些受关切的问题不应被列入报告中。

32.18 关于 WPs/279 和 420 号文件中提出的建议，有代表回顾说，理事会决定结束与各国作为可以放宽市场准入依据的一项国际协定的有关审查工作，并停止促进空运服务的进一步自由化的一项国际协定的拟定工作（见 WP/16 号文件）。基于这一点，委员会不支持继续这两项任务；相反，会议重申本组织应侧重于更好地理解自由化的好处和挑战以及开放客运和货运服务市场准入的障碍，特别是查明各国在推进自由化方面需要哪些援助。

32.19 委员会欢迎 WPs/181、186、249、330 和 470 号文件中提供的关于双边和地区层面航空运输自由化进展情况的信息，这些信息除了能提供其本身的益处外，还有助于各国的能力建设。委员会还承认，各国可以采取规模较小的多方办法，作为在尽可能高的级别上达成市场准入自由化多边协议的垫脚石。此外，有代表对国际民航组织与非洲民用航空委员会在航空运输问题上合作表示支持，特别是执行《非洲单一航空运输市场》和《非洲航空运输可持续发展优先联合行动计划》。

32.20 委员会不支持 WP/192 和 278 号文件中的提案，特别是继续开展工作以制定一份促进航空运输服务进一步自由化的国际协定。在这方面，提醒委员会注意 WP/16 号文件中报告的理事会决定。

32.21 在审查 WPs/182 和 252 号文件时，委员会考虑到悬而未决的问题，一致同意应通过航空运输监管专家组继续制定《外国投资航空公司公约》的工作。有代表认为，应向愿意放弃传统所有权和控制权标准的成员国提供任何此类公约，但对非签字国不具有约束力。不同意通过《公约》放弃所有权和控制权标准的国家有权依赖其航空服务协定中包含的现有标准，并可根据具体情况选择放弃这些标准。

消费者保护

32.22 多米尼加共和国在 WP/349 号文件中强调了国际民航组织《消费者保护核心原则》的背景和目标，这是一份活的文件，继续进行核心原则的工作是必要的。该文件建议考虑制定一项文书或国际公约，为各国规定因航班延误、取消、拒绝登机 and 托运行李损坏或丢失而给乘客的赔偿金额。

32.23 芬兰代表欧洲联盟（欧盟）及其成员国³和欧洲民用航空会议（ECAC）⁴的其他成员国提交的 WP/92 号文件重点介绍了自 2015 年通过国际民航组织《消费者保护核心原则》以来的应用情况，以及乘客在使用航空运输时的体验和期望的演变。该文件强调，国际民航组织必须促进意见和经验交流，并建立一个知识库，以利于和促进乘客权利指导材料的编写工作。

32.24 圭亚那提交的 WP/234 号文件解释了由于适用消费者保护原则缺乏全球一致性而导致的影响航空公司和航空消费者的一些关键问题。该文件主张通过建立全球消费者保护监管框架，在各国之间达成共识和共同点，建立一个统一的全球体系。

32.25 关于 WPs/92、234 和 349 号文件，委员会同意鼓励各国在其监管实践中运用国际民航组织《消费者保护核心原则》，并敦促尚未加入 1999 年《蒙特利尔公约》的国家签署和批准该公约。会议还一致认为，国际民航组织应促进有关运用国际民航组织核心原则的交流意见和良好做法。然而，委员会认为，超越分享国家经验或讨论具有法律约束力的文书还为时过早。鉴于各国在社会、政治和经济特征上的差异，考虑到各国对灵活性的需求，全球范围的监管制度的协调一致没有得到支持。

32.26 委员会还注意到在这一领域由行业领导的积极举措，特别是国际机场理事会（ACI）将机场服务质量（ASQ）方案作为监测和监督机场运营人提供给顾客的服务质量的手段。

税收和时刻分配

32.27 国际机场理事会提交的 WP/321 号文件对各项税收的蔓延和给航空运输造成的负面影响表示关切，这超出了国际民航组织 Doc 8632 号文件《国际民航组织关于国际航空运输领域的征税政策》所载的国际民航组织税收政策的范围。该文件敦促国际民航组织在航空业的适当支持下，加强与各国税务当局的对话，以提高各国对国际民航组织税收政策的认识。

32.28 国际机场理事会、国际航空运输协会（IATA）和全球机场协调小组（WWACG）提交的 WP/275 号参考文件报告了它们对《全球时刻指导（WSG）》的联合战略审查以及其治理改革（现在平等基础上包括机场运营人、航空公司和推动者/时刻协调员）取得的进展。该文件指出，它将极大地推动全球时刻指引的发展，以跟上航空业迅速发展的脚步。

³ 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、瑞典和英国。

⁴ 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、土耳其和乌克兰。

32.29 认识到国际民航组织的税收政策不是标准而是政策建议，每个国家保留决定其税收政策的权利。鉴于对航空活动的潜在风险和负面影响，委员会同意敦促各国，根据国际民航组织的政策明确区分税费，并在对航空运输征税之前进行适当的成本效益分析。

无人航空器的经济监管

32.30 日本在 WP/468 号参考文件中指出，鉴于无人机在投递业务中的应用日益增长，而且不久可能会开展无人航班的国际航空服务，有必要考虑制定有关无人航空器运行的经济政策。该文件解释说，虽然国际民航组织正在处理无人航空器操作的技术、安保、环境和法律方面的问题，但还没有考虑到运行无人驾驶航空器的经济问题。

32.31 有代表团发言要求航空运输监管专家组探索解决 WP/468 号文件提出的问题，并与国际民航组织其他正在就无人驾驶航空器系统（通常称为遥控驾驶航空器系统）开展工作的专家组共享信息。一些国家支持将这一事项提交给航空运输监管专家组的建议，而一个国家则认为，由航空运输监管专家组来讨论这一事项还为时尚早，且不应该在这次会议上提出这一事项，因为该文件只是作为信息文件提交的。委员会注意到了这一讨论。
