



大会第 36 届会议
经济委员会

议程项目 40：国际航空运输服务的管理

国际航空运输的发展和经济管理

(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上届会议以来，国际民航组织在便利和协助各国开展经济自由化方面所完成的主要工作，包括为推广和更新相关的国际民航组织政策和指导材料而开展的重要研究和活动。同时，它提供了对管理和业界的趋势及发展情况的一个简要概述。在评估未来方面，文件发现了需要关注的七个关键问题，即：服务贸易、涉及国家集团的航空服务谈判、自由化的安全和保安方面的问题、航空公司的所有权和控制权、参与和公平竞争、消费者权益和税收。随后，它介绍了本组织下个三年期的行动计划，包括密切监测发展、推广和保持现行政策和指导材料的现时性及对形势的回应性、根据需要制定新的指导材料，以及促进与其他国际组织和航空利害攸关方之间的合作。

行动：请大会：

- a) 核准本组织在国际航空运输经济管理领域的未来工作计划；和
- b) 要求各缔约国合作并支持国际民航组织在这一领域的工作，包括执行相关的大会决议并提供其自由化政策和经验方面的情况。

战略目标:	本文件涉及战略目标 A、B 和 D。本文件中的拟议行动将通过国际民航组织在经济管理自由化进程中的领导作用促进战略目标 D，并将通过对技术和经济政策的统一实施进行指导，对战略目标 A 和 B 予以补充和互补。
财务影响:	第 5 段概述的未来工作将根据 2008 年—2010 年预算中的可用资源的优先次序进行。
参考文件:	Doc 9587 号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 Doc 9626 号文件：《国际航空运输管理手册》 Doc 9847 号文件：《大会第 35 届会议经济委员会的报告》 Doc 9848 号文件：《大会有效决议》（第 A35-18 号决议） A36-WP/xxxx 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》

1. 引言

1.1 国际民航组织在经济管理领域的活动主要源自于《国际民用航空公约》(Doc 7300 号文件)第四十四条(本组织的宗旨和目的)和第五十四条及第五十五条(理事会必须履行的职能和可以行使的职能),并受大会第 A35-18 号决议(国际民航组织关于航空运输领域的持续政策)和相关的理事会决议及决定的指导。

1.2 自第五次世界范围航空运输会议(ATConf/5 次会议,2003 年)以来,本组织已将其工作重点放在了对国际民航组织管理框架和政策指导的推广和实施方面,以及便利和协助各国的自由化进程。本文件报告了自上届大会以来所取得的进展、主要的发展情况和关键问题,以及理事会对未来工作的打算。

2. 国际民航组织完成的主要工作

2.1 在过去三年的时间里,根据本组织大会的有关决议和决定及战略目标,秘书处对第五次世界范围航空运输会议的建议进行了跟进,并完成了经济政策方案项下的以下主要工作。(所完成工作的进一步细节可查阅《理事会年度报告》。)

2.2 为了确保各国在不损害安全和保安的同时获得自由化的利益,秘书处就经济自由化的安全和保安方面进行了一项综合研究。研究查明了可能对安全和保安管理产生影响的航空运输业自由化进程及业务和运营措施的演变所产生的各种情况。同时,对应当如何执行相关的国际民航组织规定,以处理其中的某些情况提供了澄清。该研究强调了不论经济管理安排出现什么样的变化,各国都必须履行其对航空安全和保安的主要管理监督责任。

2.3 按照理事会的决定,已将该研究发给了各缔约国,供其阅知并采取适当的行动(2005 年 8 月 12 日的 EC 2/93, AN 11/41-05/83 号国家级信件)。根据研究发现的问题,国际民航组织已随后采取了诸多切实步骤,以改进全球安全和保安管理系统,包括对有关的公约附件和指导材料进行了修订,加强了其各项安全和保安审计计划以及对各国的援助。

2.4 秘书处完成的另一项研究也产生于第五次世界范围航空运输会议,其内容涉及一个基本服务和旅游开发航线(ESTDR)计划。该研究审议了某些国家存在的基本航空服务机制是如何支持某些具体的国内和地区航线的,并且各国如何自行斟酌将此类计划在国际范围内应用。经与世界旅游组织(UNWTO)合作,制定了一项支持机制,亦可用于开发旅游航线,尤其是在最不发达国家。2005 年 11 月,国际民航组织和世界旅游组织发起了一项培训课程方案,以便为愿意采用此种计划的国家提供协助(可通过国际民航组织网站查阅更多信息)。

2.5 在这个三年期内,秘书处组织和开办了若干关于航空运输自由化的讲习班与专题讨论会,包括为亚太地区各国(2005 年 5 月于中国上海)和东加勒比次地区各国(2006 年 5 月于安提瓜)举办的此类地区性活动。2006 年 9 月于阿联酋迪拜举行一个全球专题讨论会,有来自 65 个国家和 11 个国际组织的 250 余名与会者出席了此次专题讨论会。这些会议是传播和推广国际民航组织政策指导的一个有效手段,并为各国分享自由化的经验、交流对趋势和问题的看法及讨论政策选项提供了一个有益的论坛。有关上述会议的相关性和价值的反馈是非常积极的。

2.6 根据大会第 A35-18 号决议（附录 A 第 V 节），秘书处在不断更新和修改国际民航组织在经济管理领域的政策和指导材料，包括改进国际民航组织的网站，使各国和公众能更好地查阅相关的指导材料和信息。

3. 管理和业界的发展情况

3.1 本节重点介绍一些主要的管理和业界的发展情况，对各国和国际民航组织而言，这既是机遇也是挑战。一份标题为管理和业界的概述的更详细的报告将登载在大会网站的“文件”项下（www.icao.int/icao/en/assembl/a36/docs）。

3.2 过去几年中，航空运输管理的自由化趋势在继续。越来越多的国家接受了自由化。在国家一级，一些国家推出了新的自由化航空政策或措施（例如在航空谈判、市场准入和运价管理方面）。在国际一级，双边“天空开放”协定的数量在 [2007 年 5 月] 达到了 [127] 个，涉及 [90] 个国家。航空运输自由化越来越呈现出地区性，通常构成更广泛的经济一体化进程的一部分。目前全世界已有不少于 11 个地区性自由化安排，还有几个正在商谈之中。

3.3 在地区内部自由化的同时，地区之间的互动也在上升。在这方面，欧洲联盟（EU）最为活跃。欧洲委员会目前就在根据具体授权，代表所有欧盟成员国从事此种谈判。此种做法已缔结或谈判了数个自由化安排（例如欧盟与美国、欧盟与摩洛哥、东南亚国家联盟（东盟）与中国），并且日渐盛行。

3.4 在许多国家，国际航空运输的管理目标和结构已经改变，开始更多地重视经济发展更广泛的利益、保护消费者利益和加强竞争。管理做法从对航空公司运营的具体管理转移到更多地依赖市场力量。业界和其他利害攸关方在政府的政策制定过程中更为活跃。

3.5 其他国际实体在航空运输事项中继续保持着兴趣和参与。2005 年 12 月，世界贸易组织（WTO）启动了其对服务贸易总协定（GATS）下的航空运输附件的第二轮审查。审查将评估航空运输业自由化的发展和附件的运作情况，以对其覆盖面做可能的扩展和澄清。国际民航组织与世界贸易组织保持了良好的工作关系，并向世界贸易组织秘书处的审查筹备工作提供了援助和支持。

3.6 航空公司业在继续其结构性变革。提供全面服务的网络航空公司的传统业务模式正面临着日益严峻的挑战。低成本承运人得到迅速扩展，在国家一级，以及在地区和地区以外都是如此。在竞争愈演愈烈的环境中，航空公司的战略和规划已总体趋向联盟、兼并和跨国资产投资，以攫取以网络为基础的规模和范围经济。此外，电子商务已成为一项通用工具，得到业界在营销和销售其产品时的广泛使用。这些发展情况已构成对管理当局的一些新挑战。

3.7 近年来，全球燃油市场不稳定，油价飚升，直接严重地影响了航空公司业的运营成本及其总体财务情况。这反过来又对消费者造成了不利影响，因为他们经常不得不承担提高的旅行费用。扑朔迷离的燃油前景及其对航空公司业的长期影响，将继续构成业界和政府的一项关切。

4. 关键性管理问题

4.1 本节明确了具有全球影响的某些关键性管理问题，要求各缔约国予以注意，并推动本组织下个三年期在这一领域的工作。

4.2 **服务贸易。**多年来，这一领域的关注一直围绕着国际民航组织的作用、与将贸易规则适用于航空运输有关的问题和服务贸易总协定航空运输附件的覆盖范围。今后几年很可能还会继续下去，同时重点将更多地放在探索实现自由化的最适当和最有效的手段方面。航空运输附件目前只涵盖三项航空运输服务，即航空器的修理与维护、航空运输的销售与营销和计算机订座系统。世贸组织所进行的第一轮审查于 2003 年结束，未对附件做任何修改。

4.2.1 如报告第 3.5 段所述，第二轮审查目前正在进行之中。服务贸易理事会（CTS）已经举行了两次会议（2006 年 9 月和 2007 年 3 月），会上审议了 2000 年至 2005 年期间航空运输业的发展情况，以此评价了自由化的程度。在谈及附件的运用时，一些成员要求对附件的范围予以澄清，从而使其涵盖范围得以扩展到某些其他辅助性航空运输服务方面，如地面服务和机场运营服务等。对扩展服务贸易总协定涵盖范围的提案，其他成员表示了谨慎和关切，并对其理想程度和可行性提出了疑问，同时希望将目前的精力放在附件所涵盖的三项现行服务方面。服务贸易理事会注意到了所发表的不同观点，并将在今后的会议上处理这些问题，下次会议定于 2007 年 10 月举行。

4.2.2 国际民航组织关于服务贸易的政策载于第 A35-18 号大会决议附录 A 第 V 节中。该决议尤其重申了国际民航组织在制定国际航空运输管理指导材料方面的主要作用。由于世界贸易组织处理的问题可能对航空运输管理产生重要影响，因此各国采取适当行动落实大会决议、紧跟发展形势并积极参与服务贸易理事会的会议是非常重要的。与此同时，国际民航组织应在虑及安全、保安和环境考虑的同时发挥其领导作用，便利和支持各国的自由化进程。

4.3 **涉及国家集团的航空谈判。**如报告第 3.3 段所述，欧洲委员会在积极地进行与其他国家和地区的谈判。作为回应，非洲联盟、阿拉伯民用航空委员会和拉丁美洲民用航空委员会等一些地区集团，也已开始为在其成员国之间和与第三方进行航空协定的谈判制定共同政策。

4.3.1 此种地区集团或市场的演化可能对外部各方有影响（例如欧盟的某些规定不仅适用于欧盟的航空公司，而且也适用于在欧盟运行的第三方的航空公司）。同时，如果航空安排的谈判涉及国家集团，这就不仅会给谈判过程本身带来新动态（例如在交换商业权方面），同时也会为国家间的航空关系开辟新范围（例如如何处理超国家管理机构对于原来在主权国家之间解决的问题上的作用）。此外，如果此种安排达到了很大的数量或覆盖了世界航空市场的重大份额，就可能会对自由化进程产生重大影响。

4.4 **自由化的安全和保安方面。**在不断变化的环境中，保持高水平的安全和保安对各国和国际民航组织仍然是至关重要的。正如第 2.2 段提到的秘书处的研究所强调的那样，所有各方，包括政府、服务提供者和航空运营人，都必须明确了解其在安全与保安守法和监督方面的各自责任。2006 年 3 月举行的全球航空安全战略的民航局长会议建议由国际民航组织采取一些后续行动，包括进一步研究“方便旗”等问题，定义“运营人所在国”和“主要营业地”，这对经济管理和技术管理两方面都有影响。会议还建议国际民航组织制定指导材料供各国使用，由其民航当局实施综合的经济和技术政策。

4.5 **航空公司的所有权和控制权。**这对航空运输自由化仍然是一个重要的问题，对经济和安全都有影响。尽管这一问题已经普遍得到了处理，并且国际民航组织已经制定了指导材料供各国选择利用，包括对航空公司进行指定和授权的替代标准，但不论是在内容或范围上，这方面自由化的进展都非常有限。因此，如何处理各国的目前关切并切实地实现更大自由化，对于国际航空界依然是一个挑战。

4.6 **参与和公平竞争。**虽然自由化已得到普遍接受并在许多市场展示了积极的成果（如交通量和服务的增长），但由于各国和地区的发展阶段及其承运人的竞争力不同，因此在参与、可持续发展以及如何在国际一级确保公平竞争的问题上，仍然存在某些关切。此外，随着自由化的扩大和深入，各国越来越多地采用竞争规则来管理国际航空运输。将需要适当处理在实行不同的国内或地区规则方面，如何避免可能的冲突的问题。

4.7 **消费者的利益。**这一事项在航空运输的经济管理方面越来越重要。消费者的利益涉及许多问题，包括航空“旅客的权利”和航空公司与其用户之间的契约关系。这一题目也有多方面的影响：对于政府而言，这涉及需要采取管理行动及其性质；在业界一级，这触及到无数的竞争、费用和运营后果，以及自我管理的问题；在全球一级，这可能在不同的体制和治外适用之间，提出一个如何避免潜在的冲突风险问题。

4.8 **税收。**现行《国际民航组织关于国际航空运输领域税收的政策》（Doc 8632 号文件）认可了一种做法，在对等的基础上免除航空燃油、航空器和技术供应品、航空运输企业收入的税收，并取消销售和使用国际航空运输的税收。但是，近年来航空运输日益成为众矢之的，将其当作为各种目的供资的来源，国家对其征收越来越多的税、费。由于税收的增加可能会影响航空运输的增长和发展，反过来会影响国家整体经济的发展，因此，遵循国际民航组织的各项政策，确保国际民用航空不会相对于其他运输模式受到不利歧视，这对各国而言是非常重要的。

5. 未来的工作

5.1 航空运输业的目前趋势和管理框架的演化，将加大对于国际民航组织在自由化进程中领导作用的需求。根据下个三年期本组织的战略目标和业务计划，理事会将按照以下方式开展其经济政策方面的工作。

5.2 理事会将继续监测管理和业界的发展情况（如：服务贸易、涉及国家集团、航空公司联盟和跨国兼并的航空服务谈判）；分析正在出现的趋势和问题，并向各国提供有关情况。

5.3 理事会将保持国际民航组织现行经济管理政策指导材料的现实性及对形势的回应性；并根据需要，酌情制定新的政策和指导材料，以便利和协助各国开展自由化，同时特别注意处理第 4 段中所指出的关键问题。

5.4 理事会将继续采取积极主动的做法，使各国、业界和其他相关各方参与推广和落实国际民航组织有关经济管理和自由化的政策框架和实际指导（如那些在安全和保安责任，以及航空公司的所有权和控制权的自由化方面的）。

5.5 理事会将增进与其他国际组织的合作，以处理在航空运输领域共同关心的问题。理事会将继续组织讲习班、研讨会或专题讨论会，为各国提供一个关于经济政策问题的论坛；并探讨促进自由化的新途径。

5.6 理事会将继续推广国际民航组织关于税收的政策，并根据需要，处理那些包括正在出现的与环境相关的税、费问题。

—完—