



A36-WP/319
EC/40
25/9/07

大会第36届会议
经济委员会

关于议程项目40的报告案文草案

所附关于议程项目40的材料供经济委员会审议。

议程项目40：国际航空运输服务的管理

40.1 为审议方便起见，委员会将这一议程项目分为下面三个题目：理事会的报告及其关键事项；其他管理事项；影响民用航空的外部因素。

理事会的报告及其关键事项

40.2 在WP/16号文件中，理事会向大会报告了自大会上届会议以来，国际民航组织在国际航空运输的经济管理领域所完成的主要工作，并简要介绍了管理和业界的趋势及发展情况。在评估未来时，文件明确了需要关注的七个关键问题：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。文件随后介绍了本组织下个三年期的行动计划，并请大会核准该计划，并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。

40.3 在WP/281号文件中，古巴讨论了服务贸易事项，分析了服务贸易总协定（GATS）中航空运输服务附件的拟议修订及其对于发展中国家的影响，该附件目前正在世界贸易组织(WTO)的框架内予以讨论。古巴表示认为，国际民航组织应该继续是负责处理民用航空各个方面问题的政府间组织，拟议的对服务贸易总协定中航空运输服务附件的扩展不符合各缔约国的利益。

40.4 在WP/267号文件中，埃及代表阿拉伯民用航空委员会成员提出了对从事国际航空服务的航空器燃油征税的问题，及其此类税收对于航空运输发展的影响的关注。阿拉伯民航委员会呼吁国际民航组织处理这一问题，并敦促各国遵守芝加哥公约的有关规定和国际民航组织关于税收的政策。

40.5 在WP/194号文件中，巴拿马注意到市场准入方面全球自由化趋势，以及可能限制不发达国家从中受益的某些障碍。巴拿马呼吁各国消除对业务权的限制（国内航权除外），对于国家航空公司及其运营的所有权要求采取一种更为灵活的作法，并且根据国际民航组织第五届世界范围航空运输会议的建议开展自由化。

40.6 在WP/227号文件中，沙特阿拉伯提请会议注意到伴随自由化趋势所发生的变化，并且讨论了在自由化环境中执行竞争规则和保障措施的某些潜在方法。

40.7 在WP/228号文件中，沙特阿拉伯概述了自从第五届范围世界航空运输会议以来在自由化领域所取得的进展，包括某些地区集团的涌现。它认为现在已有一种切合实际的备选方法，在全球层面上发展多边管理框架来取代双边系统。

40.8 在WP/104号文件中，国际运输工人联合会（ITF）讨论了非洲民用航空框架的题目。文件认识到在发展强有力的航空业方面有必要考虑到各种地区问题，分析了非洲航空面临的挑战，并且提出了促进该地区航空运输部门发展的某些建议。

40.9 在WP/107号文件中，ITF申明，对所有权和控制权管理予以自由化的益处令人质疑，对于可能产生的经济问题应对不足。它认为，自由化可能会削弱在航空器运行与其安全和经济监督之间的联系，

将各种不同的指定和授权标准予以正规化。此外，关于自由化对于主权和保卫国家利益的能力方面的影响的保留意见也需要进行处理。

40.10 在 WP/102 号文件中，世界旅游组织（UNWTO）提请会议注意航空运输自由化和旅游开发之间的关系。它支持并促进以“负责任的”方式将旅行和旅游管理自由化，目的是实现可持续的旅游发展的环境、经济和社会文化因素各方面的平衡。世界旅游组织表示认为，开放的旅游市场和航空运输管理的不可思议的做法之间产生的脱节限制其发展和平衡。旅游和航空政策应该相辅相成，以取得最佳益处。它呼吁各国和国际民航组织推动发展超越狭窄的部门利益的经济管理制度，将航空承运人所有权和控制权自由化，并且在世界贸易组织的框架之内一起工作，来进一步将航空运输领域自由化。

40.11 在 WP/177 号信息文件中，中国阐述了中国国际航空运输的发展和成就，以及它所面临的某些挑战，包括快速发展对安全、基础设施、人力资源和法律框架所产生的影响。中国政府在回应这些挑战时，将继续根据积极、渐进、有序和有保障的方式推进其国际航空运输市场的开放。

40.12 在 WP/142 号信息文件中，印度着重指出印度政府近年为加强与国际上各个目的地之间的空中连接而采取的举措，包括在双边航空运输谈判中遵循自由化政策，降低对旅游包机飞行业务的要求，并解除对收费制度的管制。

40.13 通过其 WP/79 号信息文件，巴基斯坦分享了其自由化和航空政策领域的经验。巴基斯坦自由化的结果好坏参半。虽然国内和国际航线上的竞争促使价格降低并提高了连接性，但是由于采取了外国登记的航空器湿租业务不受限制的政策，导致在安全和社会方面的大幅下降并妨碍了航空业的发展。巴基斯坦认为，应该根据国家自身的航空安全、保安和人力资源发展的各项考虑因素，来指导缔约国的自由化举措。

40.14 在 WP/282 号信息文件中，拉美民用航空委员会（LACAC）概述了根据第五届世界范围航空运输会议的宣言及其成果和国际民航组织各项战略目标，在拉丁美洲地区进行航空运输自由化所取得的进展情况，以及拉美民航委员会所做的工作。

40.15 委员会在审议 WP/16 号文件中所载的理事会报告时，表示对国际民航组织自从上届大会以来所从事和完成的工作表示满意。会议广泛支持处理报告中所查明的关键问题的必要性，以及本组织下个三年期的未来行动计划。委员会批准理事会所提议的行动。

40.16 委员会在审查趋势和发展情况时，注意到各国在自由化领域已经取得显著进展，许多国家都采用国际民航组织制定的政策和指导材料，例如航空运输协定范本。然而，各国仍然面临着许多挑战。会议强烈支持国际民航组织在自由化领域继续发挥领导作用。会议强调指出，各国实施国际民航组织关于自由化的现有框架是十分重要的。与此同时，应该鼓励各国和航空界分享其自由化经验，包括在处理管理事项方面新的或创新性的作法（例如代号共享）。

40.17 在讨论服务贸易这一题目时，会议强烈支持国际民航组织在制定自由化的路线图方面继续发挥领导作用，正如关于国际民航组织在航空运输领域政策的大会第 A35-18 号决议所述。关于审查服务贸易总协定中航空运输服务附件的事项，大多数代表表示，按照世贸组织一些成员的提议扩展附件尚属

为时过早，但是某些代表认为，扩展附件以包括其他某些航空运输服务，例如地面代理等，可能在今后会有价值。为此，会议建议国际民航组织进行一项研究，探讨包括扩展附件在内的自由化各种途径的利弊，以使国际民航组织各缔约国从中受益。

40.18 关于 WP/228 号文件中提出的考虑制定全球多边航空运输协定的提案，一些代表支持超越双边或地区作法开展自由化，这是因为在世界许多地区已经展开大规模自由化。然而，其他代表虽然认识到长期而言这可以是一项值得赞赏的目标，但是他们同时表示，鉴于各国自由化的速度和程度各不相同，现阶段制定全球协定的条件尚未成熟。然而有人提议，国际民航组织可以制定某种类型的全球量化指标，来评估自由化的程度，这对于建立和促进自由化进程是有益处的。

40.19 关于航空承运人所有权和控制权自由化的题目，委员会注意到各份工作文件中所表示的不同观点。会议认识到国际民航组织在此方面的工作和指导，强烈支持各国在处理这一问题时采取灵活作法的观点，并虑及提高获得外国资本的可能性（尤其对于发展中国家而言）的需求、确保航空运输运行安全标准的必要性，以及国家发展的广泛利益。与此同时，在某些国家和地区已经采用某些新的或替代性作法，可供其他国家和地区予以考虑。委员会达成的结论是，在此领域的自由化应该取决于各国根据其自身特定需求和情况做出决定，并充分考虑到国际民航组织的相关指导，以及确保航空安全和保安的至高无上的重要性。

40.20 关于公平竞争问题，一些代表支持 WP/227 号文件中的提议，该提案呼吁制定关于竞争的全球共同规则，因为这对于确保在自由化的运营环境中实现参与、可持续的发展和公平竞争而言日益重要。某些代表承认到这是一项重要问题，但是他们认为，由于各国采用的法律体系和竞争机制各不相同，目前难以达成一套关于竞争的全球共同规则。会议注意到国际民航组织已有某些指导，并且在处理这一问题方面现已存在某些备选方法，因此提议由各国按照其认为适当的方式来处理这一问题，例如在地区层面上进行协调或在国家之间缔结合作安排。

40.21 会议广泛支持 WP/267 号文件，该文件呼吁按照国际民航组织关于在国际航空运输领域的税收政策，豁免国际航空运输服务的航空燃油税。

其他管理事项

40.22 在 WP/99 号文件中，澳大利亚强调指出应力求航空运输安排透明度的重要性。它认为获取航空运输协定的信息将促使航空运输部门更大程度的参与，壮大航空运输社团，并便利贸易和行业的发展。澳大利亚概述了一系列提案，寻求各国和国际民航组织做出承诺以改进航空运输的透明度。

40.23 ITF 通过其 WP/105 号文件，表示认为各国应该以小心谨慎的态度来对待航空货运部门进一步自由化的问题，以避免为从事客货两运服务的航空承运人带来竞争劣势。它对于将航空货运转入世界贸易组织管辖范围的可能性提出关注，并反对世界贸易组织在此领域作用的进一步扩大。此外，ITF 提请会议警惕对业务权采取放任自流的自由化作法，并支持下面这一作法，即应该通过在双边、地区或多边层面上的主权协定，根据对等、利益平衡、保护公共利益，以及推动所有国家参与提供航空运输服务的政策，来对此类业务权做出改变。

40.24 在 WP/106 号文件中，ITF 指出，受过良好训练的专业工作队伍是安全和可靠的航空业的核心组成部分。然而，在自由化过程中，许多从事航空领域工作的工人的就业条件和安全都受到不利影响。它提请会议注意此类发展情况对于行业绩效的影响，并提出了改进管理框架的某些办法，包括让所有利害关系方都主动积极地参与其中。

40.25 在 WP/65 号信息文件中，阿塞拜疆介绍了其关于航空公司代号共享安排的观点和经验，并提出了一条拟议纳入到双边航空运输协定之中的标准过渡性规定。

40.26 在 WP/159 号信息文件中，国际机场理事会（ACI）、国际航空货运协会（TIACA）和货运业者协会国际联合会（FIATA）表示认为，航空货运由于其在全球贸易和全球供应链中所发挥的至关重要的作用，因此是相互依赖的全球经济中一股富有活力的力量。应该对航空货运业务权予以自由化，以照顾到快速交货时间的需求，并且应当与客运权相脱离，因为它们涉及不同的市场和问题。这些组织认为，通过完全自由化的市场准入将能使货运在全球经济中的关键作用得到充分发挥。

40.27 在审议透明度问题时，会议广泛支持航空运输服务的信息共享和透明度的必要性。秘书处介绍了国际民航组织在此领域已经进行的工作以及今后可能做出改进之处，然而这取决于预算内可用资源。关于 WP/99 号文件中的提议，表达的观点是，在考虑提高透明度的其他办法之前，最为重要的是获得各国的承诺，按照芝加哥公约第八十一条和八十三条规定来履行其向国际民航组织登记其航空运输协定的义务。

40.28 委员会在讨论航空货运自由化问题时，注意到 WP/105 号文件的观点。许多代表强调指出在对待航空运输业务自由化方面有必要采取灵活性，并充分虑及包括航空货运在内的各种类型的运输服务的特殊特性，并留待各国决定自由化的选择和步伐。

40.29 委员会还注意到 WP/106 号文件所表达的观点，内容涉及让包括劳工在内的利害关系方参与自由化进程。

影响民用航空的外部因素

40.30 在 WP/280 号文件中，古巴提请会议注意美国对古巴实施的经济、贸易和财政禁运的最新信息和证据，以及这些制裁对于古巴民用航空发展的影响。古巴请大会认识到此类单方面制裁违反了《芝加哥公约》的原则，并请国际民航组织向联合国通报制裁影响，并由理事会做出年度报告。

40.31 在 WP/275 号文件中，伊朗伊斯兰共和国介绍了美国对伊朗实施的制裁历史及其最近发展情况，并提请会议注意此类制裁对其民用航空安全的影响。它认为贸易禁运不符合芝加哥公约，并损害民用航空安全。伊朗要求大会处理这一问题并采取必要措施，以促使解除此类制裁。

40.32 在 WP/283 号文件中，阿拉伯叙利亚共和国提请会议注意某些国家对叙利亚购买或租赁民用航空器及其备件所实施的限制的后果，它认为这违反了《芝加哥公约》。叙利亚呼吁所有缔约国遵守《芝加哥公约》的精神，不要实施那些可能会对旅客和航空器的安全和保安产生不利影响的限制。

40.33 委员会注意到叙利亚在 WP/283 号文件中提供的信息。在随后的讨论中，许多代表团声明支

持古巴和伊朗的立场以及文件中的建议行动。他们认为，美国这种贸易禁运对于这两个国家的航空的安全和保安具有不利影响。这种禁运也影响他们履行《芝加哥公约》的某些安全义务，因为它们无法获得飞行器、零备件、与安全相关的航空设备以及保持继续适航所必需的技术支援。尽管这一问题有政治方面的根源，这两份文件的提案国认为这实际上是安全和技术问题，因而，也是国际民航组织这个多边的技术机构职责范围内的问题。他们认为根据《芝加哥公约》的原则和规定，国际民航组织应该进行审议。他们强调指出，自从同一个问题在上次大会上提出以来，没有取得多大进展，因此，要求大会和理事会采取更加有效的行动以解决这个问题。

40.34 美国的立场是:这是有关各方之间一个敏感的双边政治问题,美国有权决定自己的外交和贸易政策。虽然它认为大会并不是解决这个问题的时间和地点，美国还是相信，解决有关文件所提出的关注问题的最佳途径是通过理事会主席的斡旋。美国在评论伊朗的 WP/275 号文件时强调指出，在文件中所提到的所谓“国际民航组织报告”中的信息是不准确的。这份报告只是反映了一名顾问的意见，而不是国际民航组织核准的评估。

40.35 苏丹代表支持古巴和伊朗的文件，同时也说明了该国由于遭到美国在民用航空方面的制裁而受到的不利影响。它认为，这不是一个双边事项，而是一个可能对国际航空运输的安全运行产生广泛影响的事项。苏丹要求国际民航组织或者任何其它适当机构进行干预，以便确保航空运输和航空导航的安全。

40.36 委员会承认这是一个复杂、微妙和敏感的问题，引发了各方面的强烈意见，但也是经济委员会无法解决的问题。因此决定在大会进程中，主席将把这一问题，包括委员会所发表的意见以及关于缺乏进展的关注，提请理事会主席注意。理事会主席在以往场合已对此事进行过“调解”。