



大会 — 第 38 届会议

经济委员会

议程项目 41：国际航空运输的经济监管

国际航空运输的经济监管

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件报告了自国际民航组织大会上届会议以来在航空运输政策和监管领域内完成的主要工作。同时还简略介绍了行业和监管方面的重大发展情况以及本组织在这一领域需要开展的未来工作。

行动：请大会：

- a) 审议本报告所载的发展情况和国际民航组织的相关工作；
- b) 核准第 4 段所载的本组织在航空运输政策和监管领域的未来工作计划；和
- c) 审议本工作文件所包含的信息以更新大会第 A37-20 号决议。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 C — 环境保护和航空运输的可持续发展。
财务方面：	本文件所提及的各项活动将根据 2014 年至 2016 年经常方案预算和、或来自预算外捐助的可用资源情况进行。
参考文件：	A38-WP/56 号文件：第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）的成果 A38-WP/55 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 Doc 9587 号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 Doc 9958 号文件：《大会有效决议》（截至 2010 年 10 月 8 日） Doc 10008 号文件：《大会第 37 届会议经济委员会的报告》 Doc 10009 号文件：《第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）的报告》

## 1. 背景

1.1 自大会第 37 届会议以来，国际民航组织在航空运输政策和监管领域的工作重点，一直集中在促进国际民航组织关于航空运输可持续发展的经济方面的政策指导，并为第六次世界航空运输大会做准备（ATConf/6，2013 年 3 月）。

1.2 认识到航空运输是民用航空系统必不可少的一个组成部分，并且是经济发展和全球贸易的一个主要促成因素，理事会为 2014 年至 2016 年三年期制定了一项新的战略目标：航空运输的经济发展，以便指导本组织开展工作，促进发展一个健全且经济可行的民用航空系统。在审议举办第六次世界范围航空运输会议时，理事会商定了“航空运输的可持续性”的主题。根据联合国（UN）通过的定义，“可持续性”是一个经济、社会和环境概念，其中包含既满足当代人的需求，又不损害后代人满足其自己需求的能力。在航空运输方面，它是指航空运输系统应该是可负担得起并且对环境友好，同时安全、有保安、公平和高效地运行。它应当提供对航空运输的各种选择，同时支持竞争经济以及平衡的地区发展。

## 2. 国际民航组织完成的工作

2.1 国际民航组织航空服务协商会议（ICAN）。本组织继续向成员国提供这种建设性的协商方式。自 2008 年协商会议成立以来，每年都在不同地区进行活动，而且参加的人越来越多。2011 年印度民航部在慕白（Mumbai）主办了 ICAN 会议。沙特阿拉伯民航总局于 2012 年在吉达举办了 ICAN 会议。到 2012 年，总共有 107 个国家（占国际民航组织成员国的 56%）至少利用过这个机构一次，签署了 300 多个航空服务协议和安排，包括许多“天空开放”协议。反馈 A37-20 号决议，许多国家普遍承认 ICAN 在航空运输协商中的效率和具有成本效益的价值。

2.2 全球研讨会和地区研究班。在过去三年里，为筹备第六次世界航空运输大会(ATConf/6)，秘书处举办了一系列的全球性研讨会和地区研究班。在 2012 年 4 月，本组织和航空运输研究协会联合举办了国际民航组织航空运输研讨会（IATS），主题是航空运输可持续发展的战略和方法。研讨会确定了妨碍航空运输持续发展的障碍并探讨了克服这些障碍的战略，包括支持其实施方法；额外信息载于附录。

2.3 本组织与地区组织和国际民航组织地区办事处，在不同地区举办了一系列短期的和集中某个专题的地区研究班，包括在拉巴特和摩洛哥（2012 年）为阿拉伯国家，在阿根廷的布宜诺斯艾利斯（2012 年 7 月）为拉丁美洲国家，在法国的马丁尼克（2012 年 10 月）为加勒比地区各国，在塞内加尔的达喀尔为非洲国家，在法国巴黎（2012 年 11 月）为欧洲国家和在中国香港（2013 年 1 月）为亚太地区各国举办了地区研究班。最后，在第六次世界航空运输大会前，于 2013 年 3 月 17 日还为会议参加者举办了一个为期一天的研讨会，他们就航空界面临的主要挑战和政策选择，从主要的航空承办者和小组成员那里听到了富有思想启发性的观点和具有深刻洞察力的讨论。这些预备会议提高了各国对第六次世界航空运输大会的议题和将要讨论的相关主要问题的认识，从而增加了会议的参与度。

2.4 国际民航组织大会前的第四次研讨会定于 2013 年 9 月 21 至 22 日在国际民航组织总部举行。这次会议将与麦吉尔大学航空航天法学院联合主办，并将讨论航空运输的经济、管理和规章方面的主要问题，并为国际民航组织第 38 届大会提供一个预备性的论坛。

2.5 **航空运输管理专家组 (ATRP)**。在过去三年中,专家组在许多任务方面不断地向国际民航组织秘书处提供建议和协助,例如在航空器进离场时间安排方面制定标准的双边条款等。根据航空运输委员会(ATC)批准的新的职权,专家组于2012年6月举行了第11次会议,对委员会的准备工作提出了意见和建议。在指导第六次世界航空运输大会期间,如需要专家组的建议和帮助,秘书处会随时征求专家组的意见。

2.6 **国际民航组织的政策和指导材料**。依据A37-20号大会决议(附录A,V段),秘书处刷新了世界航空服务协议(WASA)数据库,使其包括166个国家,协议数量增加到2480个,还刷新了国际民航组织航空服务协议模板(TASA)。作为一项正在进行的工作任务,秘书处不断的监控国际航空运输的管理和业务发展,例如,秘书处收集各国和航空业界在保护消费者的规定和做法方面的资料,并在国际民航组织的网页([http://www.icao.int/sustainability/pages/eap\\_ep\\_consumerinterests.aspx](http://www.icao.int/sustainability/pages/eap_ep_consumerinterests.aspx))上公布摘要并随时更新。另外,为制定保护旅游者和旅游服务提供者公约,国际民航组织秘书处参与了世界旅游组织(UNWTO)的工作,以确保两个组织之间的协调并避免重复劳动。

2.7 **与航空投资者的合作**。为了促进航空运输的持续发展和政策的制定,国际民航组织秘书处与业界和其他投资者保持联系。为坚持此种工作,在2012年4月18日的国际民航组织航空运输研讨会(IATS)期间,国际机场理事会(ACI)、民用航空导航服务组织(CANSO)和国际航空运输协会(IATA)的代表向国际民航组织提交了一份由业界在2012年3月举行的航空和环境峰会上签署的宣言,在促进全世界航空运输的可持续发展中,宣言保证予以支持并共同努力。在2013年3月18日的第六次世界航空运输大会上,国际民航组织和联合国世界旅游组织就航空和旅游问题签署了一个联合声明以加强在共同优先问题上的合作,如在简化手续和征税方面保护乘客和旅游者。

### 3. 重大发展

3.1 下面报告的是自从上次大会以来业界和管理方面的一些重大发展。更详细的报告题为管理和业界概况,将以“文件”的形式登录在大会的网页上。

3.2 **业界的发展**。在过去三年中,旅客运输的增长反映了全世界经济的正增长。航空货运对世界贸易显得日益重要,按完成的吨公里计算,过去三年增长了18.5%。总起来说,发展中国家令人印象深刻的国际交通运输的增长和强劲的国内市场的发展以及相应的经济增长高于发达国家(有些发达国家遭到严重的国家债务危机),形成了两种发展速度与格局,导致了地区航空运输业发展的不平衡。然而,航空公司继续其结构性改革以适应强有力的市场,确认了航空公司更加巩固的趋势,虽然存在结盟及跨界平衡投资与合并。低成本航空公司继续扩展并增加其市场份额,亚洲和欧洲更明显。网络航空公司也采取措施适应挑战,包括建立单独的业务实体或附属机构经营低成本、短距离航空服务。尽管航空公司在挑战时间上证明其有灵活性,但其脆弱性仍受外部因素的影响,如当地的和全球的经济气候、油价的波动和社会的不稳定。

3.3 **管理趋势**。航空运输的自由化趋势还在继续。在双边层面上,在2011年和2013年3月之间各国又签署了大约115个天空开放协议。自1992年以来,签署的此种协议总数达到了410多个。签署一个或一个以上天空开放协议的国家已经达到145个,占国际民航组织成员国的76%。在地区层面上,欧盟(EU)继续追求与主要伙伴之间的自由协议,而其他地区也通过制定和采纳地区内和地区间的自由化

安排继续执行他们的自由化项目，例如，2011年11月，东南亚国家联盟（ASEAN）成员国通过了一个到2015年实现单一的天空开放的航空市场的计划。拉丁美洲民航委员会（LACAC）成员国也达成了一项在该地区建立天空开放机制的协议。在多边层面上，在世界贸易组织审议航空运输附件时没有采取任何行动。

3.4 新发生的问题，如公平竞争和保护消费者的问题，这些问题日益引起了管理方面的关注。

3.5 关于多边层面的公平竞争问题，许多国家于近期采取了地区性解决办法。如非洲联盟（AU）等一些地区机构，与非洲民用航空委员会、东南亚国家联盟（ASEAN）、阿拉伯民用航空委员会（ACAC）以及拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）协调，并在某些情况下利用国际民航组织的指导，制定了关于公平竞争的各种规定。现已认识到需要在竞争当局之间开展合作，特别是在联盟及合并的审批方面。

3.6 在消费者保护方面，有些国家和地区机构，如欧盟，已经刷新或制定了规则以处理人们的关注并加强了保护航空旅客的措施。联合国世界旅游组织（UNWTO）倡议制定保护旅游者和旅游服务提供者公约。

## 4. 未来的工作

4.1 国际民航组织的战略目标：航空运输的经济发展的制定，将侧重于下个三年期拟开展的具体行动，包括国际民航组织需要开展的大量工作。

4.2 虑及理事会批准的第六次世界范围航空运输会议相关建议的实施工作，本组织为推进这项战略目标，计划以下述方式开展航空运输经济监管方面的工作。

4.3 本组织将通过与航空运输监管专家组不断磋商，对第六次世界范围航空运输会议的成果进行跟进。

4.4 本组织将与成员国、业界、国际组织和其他投资者共事与合作以推进航空运输经济的发展目标，并将加强与其他国际组织的合作以解决在航空运输领域发生的共同关心的问题。

4.5 为了支助国际航空运输自由化的长期愿景，本组织将通过提高利用率，特别是为地区或多边性质的会议向各国提供航空服务谈判会议的机制，并通过提供关于公平竞争的研讨会，以期促进竞争当局之间的合作。

4.6 本组织将制定一套关于消费者保护的核心原则。

4.7 本组织将确保与经济监管有关的政策、指导和其他材料保持相关性、与时俱进，并回应不断变化的形势及各国的要求。

4.8 本组织将监测并向各国随时通报国际航空运输方面的重大发展情况，并将通过在成本回收的基础上举办研讨会以及通过各种培训课程，向成员国提供经济监管方面的支持和援助。

4.9 在必要情况下，本组织将对航空运输的发展情况开展质量研究，同时处理主要关切方面的各种问题，并将与各国、国际组织和行业分享其分析结果。

4.10 本组织将建立一个航空运输基金，以寻求来自各成员国的自愿捐助，以期加强本组织在航空运输经济监管领域的工作。这项基金应根据国际民航组织的相关管理规则及政策实行透明管理。

-----



## 附录

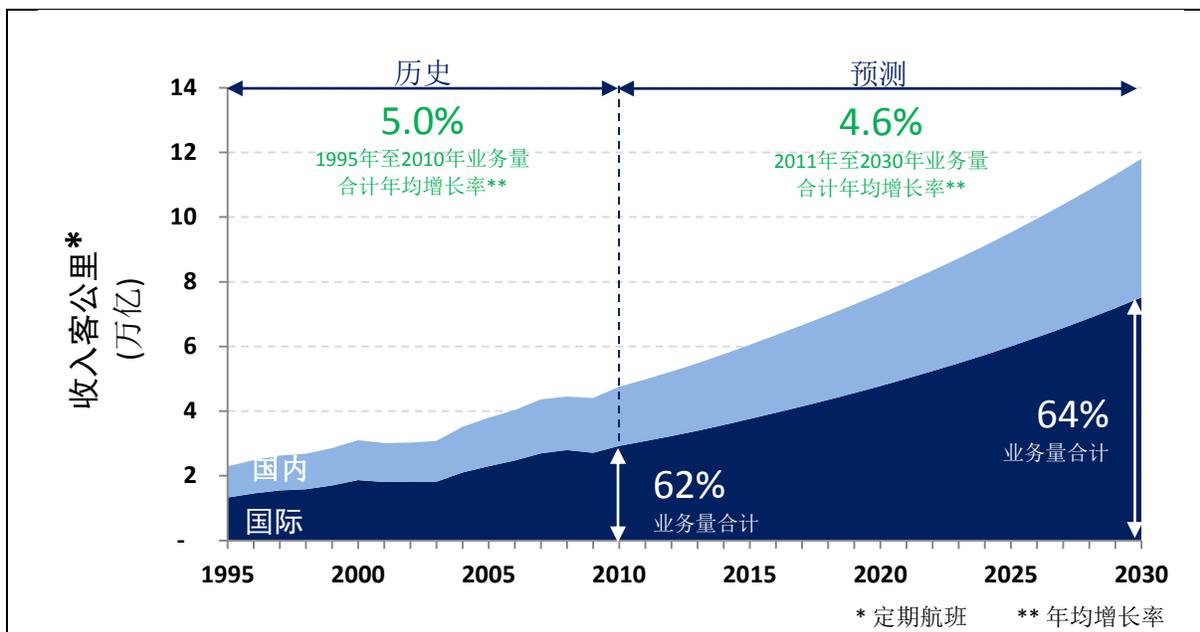
### 背景信息

#### 1. 航空运输发展的经济背景

1.1 自 1995 年以来，世界国民生产总值（GDP）每年增长 2.8%。在此期间，世界航空客运量（用收入客公里表示）平均每年增长 5.0%。根据业界统计，约 5 千万名雇员就职于航空和相关旅游业，约 1 千万人直接在航空运输业工作。航空为世界经济带来了 5380 亿美元的收入，分别占世界国际运输量的 0.5%和运输价值的 35%。尽管以往和今后预期都会面临着对航空运输发展的挑战，并且根据 Cir 333 号通告：《对 2030 年全球航空运输的展望》的阐述，国际民航组织预测今后 20 年内将会有类似的持续业务量增长（参见以下图 A）。到 2030 年，世界定期客运业务量预期将增长一倍以上，从 2012 年的 29 亿旅客人次增长到每年超过 60 亿旅客人次。但是，航空运输的预计增长受到了如下所述周期性和结构性两方面的多重障碍的局限。

图A

世界定期航班客运业务量:历史和预测



来源：国际民航组织 Cir 333 号通告：《对 2030 年全球航空运输的展望》

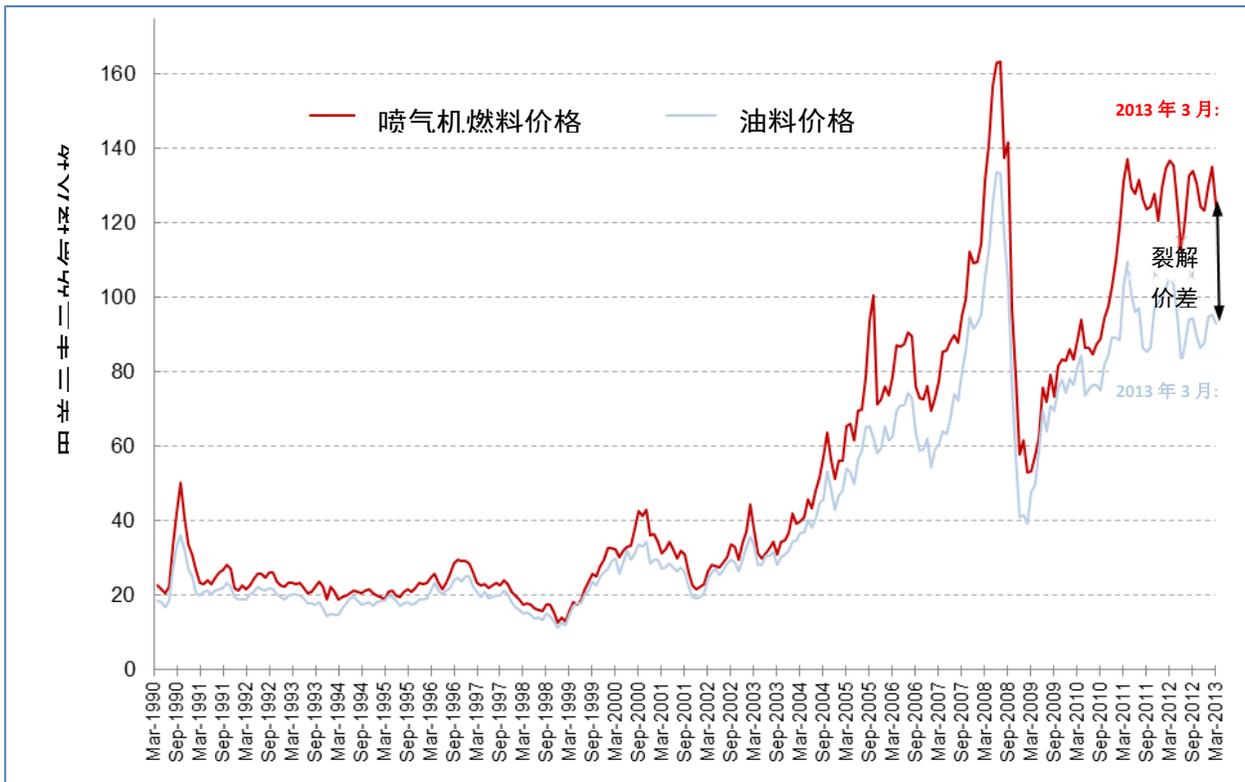
## 2. 对航空运输可持续性的障碍

### 2.1 周期性障碍

2.1.1 燃料成本的波动性 — 如以下图 B 所示，在 1990 年至 2003 年之间，石油和燃油价格通常是在每桶 20 至 40 美元之间浮动，而在 2003 年至 2012 年之间，价格则在每桶 40 至 150 美元之间浮动（几乎是 1 比 4 的比例）。燃油成本是航空公司管理层控制甚微的一项内容，因为燃油价格与全球原油供需水平直接相关。虽然有一些财务工具，例如燃油对冲，可供航空承运人使用，协助维持更为稳定的成本，但是越来越少的航空器运营人能够生成获益于此类战略所需的现金流。因此，燃料成本的剧烈变化很可能对运营人的成本、随后对利润差额产生严重影响，并且可能威胁到财务稳定。

图B

油料和燃料价格的不稳定性（1990年至2012年）

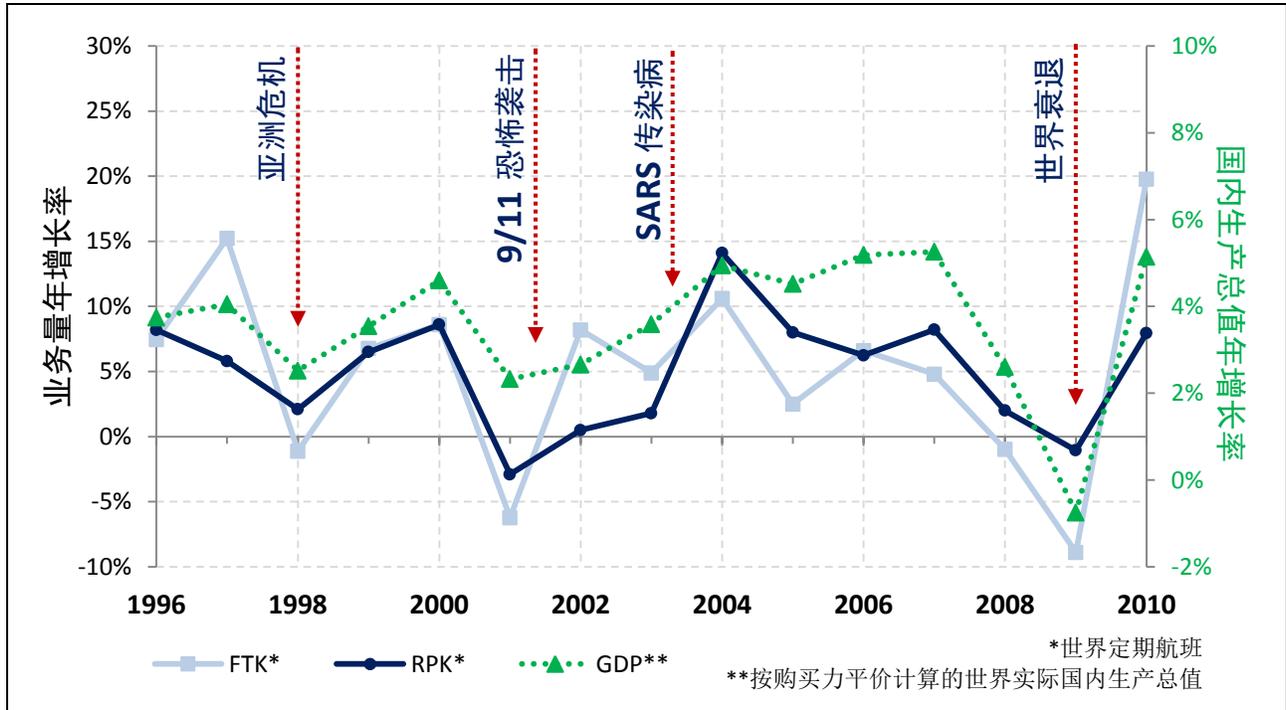


来源：美国能源信息管理局网站。

2.1.2 其他周期性障碍 — 尤其是在过去 15 年当中，民用航空的发展屡次受到与航空直接或间接相关的危机的严重影响（参见以下图 C）。1997 年的亚洲危机、2001 年 9 月 11 日在美国发生的事件、2003 年严重急性呼吸综合症（SARS）的爆发，以及 2008 年至 2009 年世界金融危机，都对民用航空运输系统的总体利润率产生了不利影响。

图C

世界航空业务量增长与经济成长的对照



来源：国际民航组织和商务市场信息公司 HIS、全球洞察

## 2.2 结构性障碍

2.2.1 对市场准入及航空承运人所有权和控制权的限制 — 这两方面的限制对市场扩展和更广泛地进入资本市场构成了强大的局限。显然它们阻止了反过来可能为消费者带来效益的更高效的航空公司行业以及更多的市场服务多样化。

2.2.2 监管的零散性 — 在两个方面缺失监管趋同，即竞争政策和消费者保护。关于后者，监管通常涵盖价格透明度；在发生延误、取消和、或拒绝登机的情况下对旅客的援助；以及对残障旅客的协助等问题。这里的一个问题就是这些监管的零散性，这可能会带来不同且重叠的保护机制，并最终给用户和运营人带来运行和法律方面的不确定性。在这种情况下，第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）指出了批准 1999 年 5 月 28 日于蒙特利尔通过的《统一国际航空运输某些规则的公约》（《1999 年蒙特利尔公约》）的重要性。会议强烈支持鼓励没有这样做的国家成为《1999 年蒙特利尔公约》的缔约方，并鼓励国际民航组织为批准《1999 年蒙特利尔公约》提供援助。

2.2.3 基础设施的局限 — 航空运输经济发展受制于基础设施的可提供情况。为了满足空中交通的增长需求，民用航空系统的一个重要组成部分，就是提供充分的机场及空中航行服务能力。

## 2.3 其他障碍

2.3.1 航空运输可持续增长的一个主要障碍，就是近期各种收费的蔓延，包括各种税或费。例如，在某些欧洲国家，对航空旅客而不对其他国际运输模式征收“航空旅客税”、“航空运输税”和“航空旅行税”等项征税。其数额依旅行的目的地和舱位等级从 4 美元至 260 美元不等。在大约 12 个国家还引入了用于航空目的以外的其他收税，如为治疗各种疾病设立的“团结税”。过去十年，在某些地区还出现了制定旅游税的情况，尤其是在拉丁美洲、加勒比以及较小程度上在非洲，从 1.50 至 55 美元不等。在许多情况下，来自“旅游促进费”和“旅行宣传税”之类的旅游税收入，没有被重新投入到旅游开发当中。其他国家则对以下方面征收增值税（VAT）和各种销售税：a) 尽管用于国际航空运输，但在其境内购买的燃料和其他项目；b) 空中航行和飞越收费、旅客使用费和、或服务费；c) 资本购买，如进口航空器；和 d) 货物或超重行李的国际航空交易。

—完—