

# ► 国际劳工组织行业简报

日期：2020年4月9日

## 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情 与民用航空业

传染病和流行病引发的变化，会给航空业带来“高于平均水平的影响和不确定性”。<sup>1</sup> 为了遏制 COVID-19 的传播，取消航班和针对具体国家的限制(旅行警告和禁令)双管齐下，几乎令国际旅行全面瘫痪。<sup>2</sup> 在抗击疫情期间发挥重要作用的空运，提供了急需的药品和医疗设备，并使时间敏感物品的全球供应链保持运转，但也在一定程度上受到这些限制的波及。<sup>3</sup>

航空业的工人将受到负面影响。航空公司和机场面临着疫情引发的大量问题。降低成本的战略所含的广泛政策，将影响到该行业的就业和体面工作。



© Bas Bogers

阿姆斯特丹史基浦机场的空乘。

1 国际航空运输协会(2018年)。2035年的航空业未来，第7页。

2 Ghosh, I. (2020年)。这张图表显示了航空公司是如何因 COVID-19 疫情停飞的，世界经济论坛，3月21日。

3 国际航空运输协会(2020年)。对抗击 COVID-19 疫情至关重要的空运货物，第14号新闻稿，3月16日。

## ▶ 1. COVID-19 的影响

COVID-19 的影响将不同于以往的流行病。国际航空运输协会(国际航协)指出，以前的疫情爆发(包括 SARS、H1N1 和 MERS)在一至三个月后达到高峰，旅行在六至七个月内恢复爆发前的水平。<sup>4</sup> 而此次的复苏可能不会在危机结束的六个月后到来。<sup>5</sup>

COVID-19 的影响对航空需求的冲击，将转化为重大损失。由于严苛的旅行限制和预期的全球衰退，国际航协估计，该行业的客运收入可能骤降 2,520 亿美元<sup>6</sup> (比 2019 年的数字下跌 44%)。<sup>7</sup>

民航业在全球直接雇用 1,020 万工人，<sup>8</sup> 包括航空公司飞行员和机组人员、机场运营商、机场内企业(餐馆和零售店)、飞机制造商和空中导航服务提供商。此外，民航业在服务和旅游等一系列相关行业创造并支持 6,550 万个就业机会。<sup>9</sup> 附件 I 提供了关于航空业直接就业和支持的就业岗位的数据(全球摘要和国别简介)。

### 对就业的主要影响

这次疫情对就业的影响是显而易见的。航空公司因航班取消和旅行限制而采取裁减岗位和削减成本等措施，从而使劳动力市场受到影响。业界的反应各不相同，有的闻风而动、有的只身应对、有的深思熟虑，还有的协商对策。

COVID-19 的影响包括但不限于：

- 关于减少工作时间的协议
- 关于削减工资的协议
- 单方面减薪
- 关于带薪和无薪休假的协议
- 冻结招聘
- 裁员

### 对工作场所的其他影响

此次疫情已经影响到航空业的工作场所。例如，民航工人面临职业风险。目前，COVID-19 引起的震荡、航班取消和旅行限制可能导致：

- **暴力和骚扰：**航班延误、取消和退款的做法可能导致更多的乘客愤怒事件；
- **对工作场所安全缺乏信心：**清洁规程和在某些情况下个人防护装备，对于减少冠状病毒的传播和帮助恢复乘客和工人对航空旅行的信心至关重要；
- **信息不足与压力：**增加员工沟通和提供充足的信息，对于减少同事间虚假信息的传播至关重要；
- **污名和歧视：**实施保密政策可能有助于检测和隔离协议落实到位；
- **流动性限制：**目前某些地区对流动性的限制可能会妨碍工人上班的能力。提供充分的流动性限制信息，对着陆或中途停留的飞行员和空乘人员至关重要。

4 Pierce, B. (2020 年)。COVID-19 - 新冠病毒的最新影响\*评估，国际航协，3 月 5 日。

5 Pierce, B. (2020 年)。COVID-19 - 最新影响评估，国际航协，3 月 24 日。

6 3 月 5 日，国际航协最初的最坏情况估计是损失 1130 亿美元。但是，该协会在 3 月 24 日修改了它的估计。

7 Pierce, B. (2020 年)。COVID-19 - 最新影响评估，同上，3 月 24 日。

8 航空运输行动小组 (2018 年)。超越国界的航空利益。

9 同前。

## ▶ 2. 三方成员和合作伙伴的对策

工人、雇主和政府提出的三方对策，有助于应对此次疫情对人力资源的影响。此外，有“明确的证据表明，社会对话是在航空业当前环境下实现可行、成功和可接受的商业模式的有效和首选办法”。<sup>10</sup>

### 国际行业框架和资源

航空业有着以往管理传染病和流行病的经验，并已推出宝贵的机制和工具。现有的一系列指南以及国际、国家和多利益攸关方协调机制和协议，在疾病爆发时为国家航空主管部门和航空公司提供指导。最为适用的包括：

- “预防和管理民用航空公共卫生事件的协作安排”(CAPSCA)：<sup>11</sup> COVID-19 官方[网站](#)
- 国际民用航空组织(民航组织)：COVID-19 问答[网站](#)
- 世界卫生组织(世卫组织)：冠状病毒病(COVID-19)大流行[网站](#)和新的[航空管理 COVID-19 病例或爆发的操作考虑](#)，临时指南，3月18日发布
- 民航组织和世卫组织已发布的[关于 COVID-19 的联合声明](#)，敦促成员国增加对“预防和管理民用航空公共卫生事件的协作安排”的资助，并遵循该安排的指导和建议
- 国际航协指南：现有多项针对航空公司、空乘人员、维修人员、货物和行李搬运人员、乘客代理和清洁人员的应急准备的[国际航协行业指南](#)

- 国际运输工人联合会(国际运联)提出的[建议](#)，提及了上述国际航协指南
- 国际民航驾驶员协会联合会发布了[机组人员指南](#)
- 在区域一级，欧盟航空安全局发布了与 SARS-CoV-2 疫情相关的机组人员管理指南，即[《欧盟航空安全局 COVID-19 指导方针》](#)。

### 行动号召

#### ▶ 国际航协

随着疫情风险的增加，全球性传染病管理协作方法变得越来越重要。国际航协发布了广泛的指南和操作程序，以确保该行业保持警惕，有备无患。但它也强调了所有利益攸关方，特别是各国政府，在确保应对措施符合世卫组织的指导意见和国际卫生条例方面发挥着愈发重要的作用。<sup>12</sup> 国际航协还呼吁各国监管机构采取措施，缓解 COVID-19 疫情蔓延对行业造成的严重冲击，包括：

- **全球暂停实行机位使用规则：**<sup>13</sup> 机位规则通常要求航空公司为分得的每个机位提供至少 80% 的服务(“非用即失”)。暂停使用这些规则将允许航空公司根据航空旅行的实际需求调整运力。
- 通过将航空货运业务排除在某些与 COVID-19 相关的旅行限制之外，并消除货物运输的主要障碍，保持供

<sup>10</sup> Harvey, G. 和 P. Turnbull (2009 年)。《全球经济危机的行业报道：金融危机对民航业劳工的影响》，劳工组织部门活动司，日内瓦，第 15 页。

<sup>11</sup> CAPSCA 是国际民航组织的一个全球项目，旨在改善对影响航空业的流感疫情或核电厂事故等公共卫生事件的准备规划和应对措施。

<sup>12</sup> 国际航空运输协会(2018 年)。2035 年的航空业未来，同前。

<sup>13</sup> 国际航空运输协会(2020 年)。《国际航空运输协会因冠状病毒请求全球暂停实行机位规则》，第 8 号新闻稿，3月2日。

应链开放。<sup>14</sup> 支持临时通行权可能有助于缓解影响医疗用品运送的瓶颈。

- 放宽《航空旅客权利条例》的部分条款，<sup>15</sup> 以便向取消航班的航空公司提供支持，并允许它们灵活地延长机票的重新预订或以代金券代替退款。
- 政府提供财政手段：国际航协呼吁各国政府采取综合救助方案，为航空公司及其员工提供即时的中长期救助。未来重要的航空运输连通性，将在很大程度上取决于这些救助措施，其中可能包括：<sup>16</sup>
  - 支持流动性的直接金融产品
  - 政府或中央银行对企业债券市场的贷款、贷款担保和支持
  - 税收减免
- 延期缴费：<sup>17</sup> 主要指机场和航空导航费用。

### ▶ 国际运联

随着疫情的蔓延和局面的恢复，工人组织呼吁坚持作积极的利益攸关方。国际运联呼吁在五个关键领域采取行动，包括以下原则：<sup>18</sup>

- 保护对抗击疫情至关重要的工人
- 将健康和安全放在首位
- 为所有工人提供收入保障
- 政府主导的保持经济运行的刺激措施
- 维护可持续的供应链

<sup>14</sup> 国际航空运输协会(2020 年)。“对抗击 COVID-19 疫情至关重要的空运货物”，同前。

<sup>15</sup> 国际航空运输协会(2020 年)。Alexandre de Juniac 在关于 COVID-19 的国际航空运输协会新闻发布会上的讲话，新闻室，3月17日。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> 国际运输工人联合会(2020 年)。COVID-19: 国际运联对政府和雇主提出的全球性要求，3月23日。

根据这些一般性原则，国际运联的航空工作部向政府和航空雇主发出了具体的行动呼吁、建议和指南<sup>19</sup>，详见附件 II。

## 各国在行动：国家对策

截至 4 月 7 日，大多数已知的民航救助措施都包括政府以贷款或一揽子财政计划的形式提供的财政援助。以下几点总结了网上公开提供的信息。<sup>20</sup>

### ▶ 巴西<sup>21, 22</sup>

政府建议：

1. 推迟缴费(空中导航、机场特许权和航班取消的机票退款)。
2. 提供特别信贷额度的金融工具。
3. 在 2020 年 10 月底之前放弃机位分配。
4. 全面临时中止就业合同。《第 927 号临时法令》允许长达四个月的就业合同临时中止期。

### ▶ 欧洲联盟<sup>23, 24</sup>

欧洲联盟(欧盟)已经放弃了机位使用规则(暂停“80-20 规则”)。

一位前欧盟气候专员建议，航空金融一揽子计划应该符合与气候相关的条件。

<sup>19</sup> 国际运输工人联合会(2020 年)。国际运联要求针对 COVID-19 的影响采取行动，4月3日。

<sup>20</sup> 该表仅供参考。可能与实际措施和官方文件有所不同。

<sup>21</sup> 国际航空运输协会(2020 年)。国际航协感谢巴西政府为抗击疫情向航空业提供支持，新闻室，3月20日。

<sup>22</sup> 网络 24 小时新闻 (2020 年)。博索纳罗总统通过法令允许公司中止雇佣合同四个月，3月23日。

<sup>23</sup> 国际航空运输协会(2020 年)。声明：欧盟在夏季放弃机位使用规则，新闻室，3月27日。

<sup>24</sup> Coffey, H. (2020 年)。欧盟气候专员称，对航空公司的救助必须以航空公司降低排放为“条件”，《独立报》，4月2日。

▶ 挪威<sup>25</sup>

政府向挪威航空公司提供了 2.7 亿美元的贷款担保。

▶ 新西兰<sup>26</sup>

政府已经同意通过提供 5.09 亿美元的备用贷款资助该国主要航空公司，新西兰航空公司。

▶ 新加坡<sup>27</sup>

金融一揽子计划：新加坡航空公司获得高达 190 亿新加坡元(130 亿美元)的政府资助。可能需要进一步说明适用于该一揽子计划的条件，特别是它是否惠及航空公司的工人。

▶ 美国<sup>28</sup>

金融一揽子计划的条件是：

1. 向美国航空公司提供 580 亿美元，在贷款和工资补助之间平均分配。
2. 贷款偿还后至少一年内禁止股票回购和股票分红，并对高管薪酬加以限制。
3. 在 2020 年 9 月前禁止航空公司裁员或对员工使用无薪假。

---

25 Powley, T. (2020 年)。挪威航空救援凸显政府困境，《金融时报》，3 月 20 日。

26 同上。

27 半岛电视台(2020 年)。在航空公司乞求帮助之际，新加坡航空公司获得 130 亿美元生命线，AJ Impact/Airlines，3 月 27 日。

---

28 Slotnick, D. (2020 年)。航空公司将从特朗普签署为法律的 2 万亿美元冠状病毒刺激法案中获得要求的 600 亿美元救助。法案还禁止裁员、股票回购和分红，《商业内幕》，3 月 27 日。

## ► 3. 劳工组织的工具与对策

航空业没有类似于海运业的国际监管框架。民航业没有等同于海运业的“公海自由”协议。<sup>29</sup> 1944 年芝加哥会议的与会者商定了基本的多边自由权利，并普遍为国与国的双边协议体系<sup>30</sup> 留下了国家间谈判的余地。<sup>31</sup> 尽管在 1990 年代进行过多次尝试，但未能就将空运服务纳入世界贸易组织的《服务贸易总协定》达成一致。因此，航空公司受到所谓国籍条款的制约。<sup>32</sup> 自 1945 年以来，这一条款和巨大的盈利挑战阻碍了该行业制定有关劳工问题的国际指南。

航空是“(国家的)自由商业”。关于人员配备问题的《国际民用航空公约》(1944 年)的附录，即《芝加哥公约》，通常极其关注安全和培训，但留待成员国根据国家劳动法规决定机组人员的工作条件。<sup>33</sup> 这一做法延误了该行业体面劳动国际监管指南的制定。

29 见《联合国海洋法公约》(1982 年)。在《公约》通过之前，几个世纪的判例法已经形成了“海洋自由”的理论。

30 及其 1980 年 10 月 6 日在蒙特利尔签署的《关于修正国际民用航空公约 [第 83 条之二] 的附加议定书》。

31 Debage, K. (2014 年)。《航空运输的地缘政治》，Goetz, A. 和 L. Budd (编)。《航空运输地理》，劳特利奇出版社，纽约。

32 同上。

33 但他们可以向国际投资者寻求融资。例如，《移动设备国际利益公约关于航空器设备特定问题的议定书》(2001 年)，允许航空公司降低借贷成本并获得国际融资。议定书中规定的国际飞机登记制度提高了国际投资者、出租人和维护、维修及运营服务经营者的权利效力。见：Fenech, T. (2015 年)。《船舶与飞机融资》，幻灯片演示。

## 国际劳工标准

国际劳工标准为应对政策和可持续和公平的复苏，提供了一个久经考验的可靠基础。<sup>34</sup> 如今，国际劳工标准和劳工组织体面劳动议程 — 即就业、社会保护、社会对话和权利 — 成为《2030 年议程》的支柱。<sup>35</sup> 劳工组织还具有在包括民航业的劳动力市场震荡的背景下，提供与劳动世界有关的建议和指导的经验。然而，劳工组织没有针对该行业的具体行业部门文书或工具。<sup>36</sup>

如图 1 所示，劳工组织发布了关于 COVID-19 疫情的指南和技术说明。<sup>37</sup>

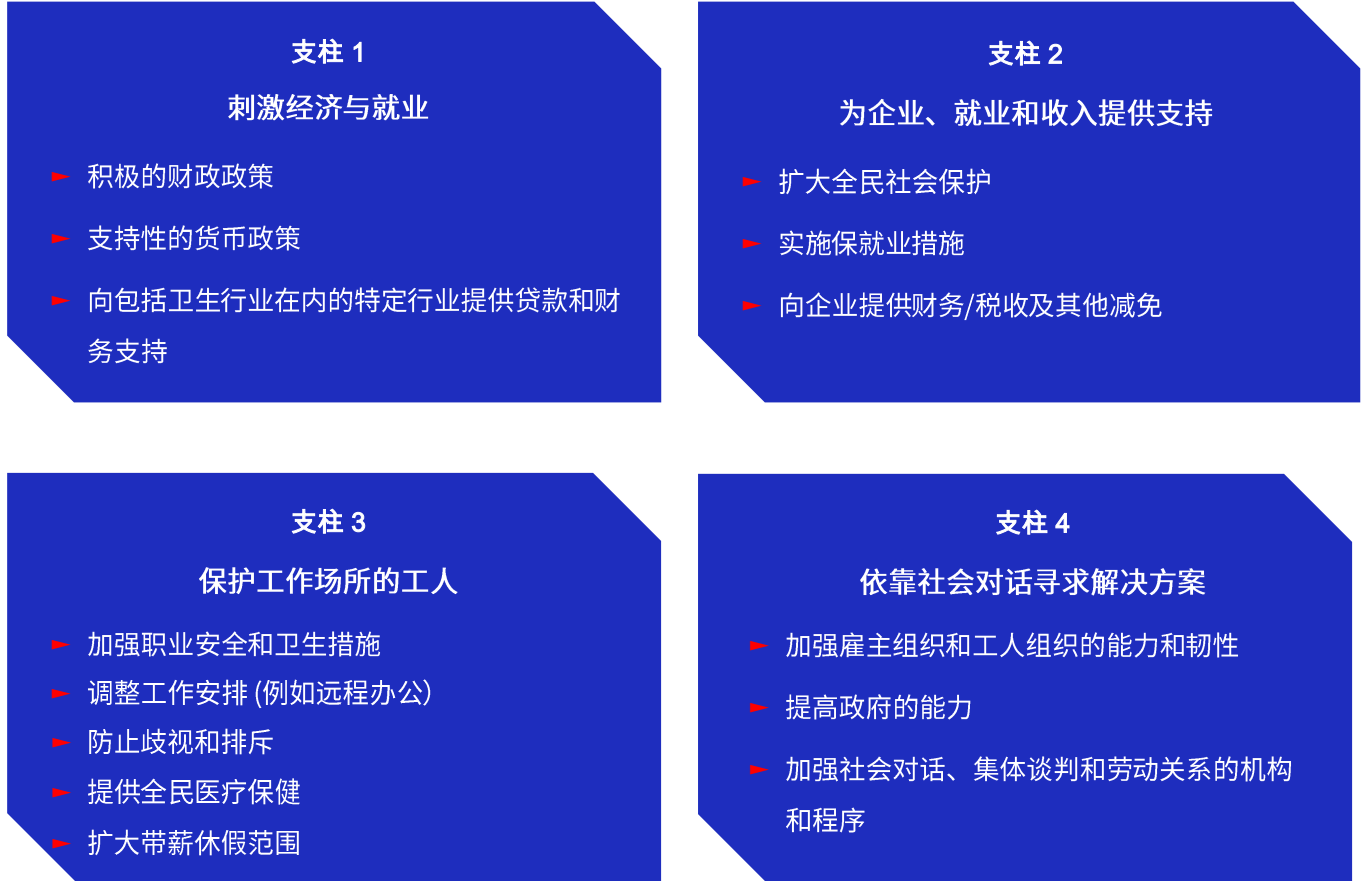
34 劳工组织(2020 年)。《为什么国际劳工标准对于公共卫生危机至关重要》，视频，日内瓦，3 月 27 日。

35 盖·莱德，2019 年。《就联大纪念国际劳工组织成立一百周年代表国际劳工组织致辞》。4 月 10 日。

36 劳工组织在 1956 年、1960 年、1974 年、1977 年、1979 年、1990 年、2002 年和 2013 年举行了关于民用航空的联合三方会议，会上通过了结论和共识，但两次民用航空专家会议未能通过一项成果文件(1956 和 1990 年的会议)。

37 截至 2020 年 4 月 7 日，这些活动包括：COVID-19 和劳动世界：影响和应对，3 月 18 日；帮助雇主在 COVID-19 疫情期间支持上班族家庭的新指导方针，劳工组织和儿童基金会，3 月 30 日；对 COVID-19 的社会保护监测，4 月 6 日更新；国际劳工组织标准和 COVID-19 (冠状病毒)，3 月 27 日；以及《国际劳工组织监测》第二版：COVID-19 和劳动世界：最新估计和分析，4 月 7 日。

图 1：根据国际劳工标准抗击 COVID-19 疫情的四大支柱



资料来源：根据劳工组织资料(2020年)。COVID-19 和劳动世界：最新估计和分析，同前。

## 劳工组织的其他资源

劳工组织发表了关于民用航空业及其危机的报告和工作文件。大多数涉及与安全、金融危机和流行病有关的问题。在过去二十年里，劳工组织航空业出版物包括：

- 民航结构重组：对管理层和人员的影响 (2001年)
- 2001年9月11日危机后的社会和安全后果 (2002年)，供民航三方会议讨论的议题文件
- 民航重组对就业和社会实践的影响 (2002年, Essenberg, B.)
- 民航：有史以来最严重的危机？ (2003年, Essenberg, B.)
- 金融危机对民航业劳动力的影响 (2009年, Harvey 和 Turnbull, 同前)
- 民用航空及其不断变化的劳动世界 (2013年)，关于全球经济危机对民用航空业影响的全球对话论坛讨论的议题文件
- 航空领域的女性：高质量的工作、吸引力和忠诚度 (2019年, Seligson, D.)

### 联系信息

国际劳工组织  
4, Route des Morillons  
CH-1211 Geneva 22 – Switzerland

部门政策司  
电子邮箱: sector@ilo.org

## ▶ 附件 I.民用航空业的就业岗位

表 1.1. 民用航空业支持的就业岗位：全球总结

▶ 直接就业岗位					▶ 航空业支持的就业岗位
机场运营商	其他机场现场工作	航空公司	民用航空	空中导航	
525,000	5.6 m	2.7 m	1.2 m	233,000	65.5 m
5%	55%	27%	11%	2%	10.2 m: 直接 10 m: 间接 7.8 m: 衍生 36.7 m: 旅游催生

‘m’ = 百万

资料来源：航空运输行动小组 (2018 年)。超越国界的航空利益，同前。



表 1.2. 民用航空业支持的就业岗位：选定国家简介

国家	直接就业岗位	航空业支持的就业岗位
▶ 阿根廷	71,000	329,000
▶ 巴西	167,000	839,000
▶ 加拿大	241,000	633,000
▶ 中国	1.4 m	6 m
▶ 哥伦比亚	71,000	600,000
▶ 埃塞俄比亚	19,000	1.1 m
▶ 法国	273,000	1.1 m
▶ 德国	315,000	1.1 m
▶ 日本	301,000	1.4 m
▶ 印度尼西亚	115,000	4.2 m
▶ 墨西哥	278,000	1.4 m
▶ 荷兰	85,000	306,000
▶ 菲律宾	45,000	1.2 m
▶ 俄罗斯联邦	290,000	1 m
▶ 泰国	172,000	4.3 m
▶ 阿拉伯联合酋长国	180,000	777,000
▶ 联合王国	353,000	1.6 m
▶ 美国	2.2 m	6.5 m

‘m’ = 百万

资料来源：国际航协(2019年)。航空运输对[阿根廷](#)；[巴西](#)；[加拿大](#)；[中国](#)；[哥伦比亚](#)；[埃塞俄比亚](#)；[法国](#)；[德国](#)；[日本](#)；[印度尼西亚](#)；[墨西哥](#)；[荷兰](#)；[菲律宾](#)；[俄罗斯联邦](#)；[泰国](#)；[阿拉伯联合酋长国](#)；[联合王国](#)；[美国](#)的重要性，国际航协经济报告。

## ▶ 附件 II. 国际运联航空工作部号召采取行动

摘自：国际运联航空工作部要求采取应对 COVID-19 影响的行动，4 月 3 日

▶ 国际运联呼吁各国政府与工会谈判，以便：	▶ 国际运联呼吁航空雇主承认工会并与之谈判，以便：
1. 认识到民用航空是一种公共产品，需要强有力的政府、监管和监督、规划、投资以及适当的公共所有权。	1. 确定工人健康、权利和福利受到的威胁，并制定和实施工作场所应对措施。
2. 建立并实施最低限度的运输连通性，仅将“旅行禁令”作为最后手段，并将航空货运业务排除在任何旅行限制之外。	2. 提供免费医疗检测、治疗、培训、设备和设施，以培训所有工人以及因 COVID-19 疫情而从事各种形式医疗服务的工人。
3. 建立由劳工、政府和雇主代表组成的国家三方航空机构，以制定战略，协调投资和财务对策，规划劳动力供应并监督所有航空业务。	3. 保证受 COVID-19 病毒威胁或感染的任何工人从休假第一天起，以病假工资或假日工资的形式享有带薪休假，并通过集体谈判共同商定的各种方式，保护所有工人的工资和全薪。
4. 立即延长病假权利，维持收入，并向包括正规、就业不稳和非正规工人在内所有工人提供社会保障，无论其就业状况如何。	4. 确认并履行其在业务和供应链中对所有工人的照顾义务，在可能的情况下提供正规和直接就业，并在不可能提供直接就业的情况下，保证向分包劳工提供保障。
5. 减少机场服务和工作的分包和外包，并酌情授权机场当局直接管理和/或雇用所有机场工作人员，包括地勤、安保、清洁和所有机场服务外包和派遣工人。	5. 结束其业务和供应链中不稳定和非正规的工作形式，以保护工人和乘客的健康、安全和福利。
6. 让公有水平较高的航空公司优先使用机场，以提高公共资产的财务可持续性。	6. 改善时间安排、工作天数和工作时间，以保护就业岗位和工人的健康与安全。
7. 向航空公司、机场当局和供应链公司提供有条件的财政减免和一揽子支持，包括债务减免、税收和关税缓征以及股份公有制。	7. 随着 COVID-19 疫情威胁的降低，同意实行可持续比率的股东报酬、股息和高管薪酬。

(续前页) 摘自：国际运联航空工作部要求采取应对 COVID-19 影响的行动，4 月 3 日

▶ 国际运联呼吁各国政府与工会谈判，以便：	▶ 国际运联呼吁航空雇主承认工会并与之谈判，以便：
<p>8. 如果行业复苏后的私人股份回购等金融和支持一揽子计划的条件尚未到位，则就这些条件达成一致，以便：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 保护所有航空工人的薪酬、条款、条件和福利；</li> <li>• 禁止股份回购、股东奖励和过高的薪酬；</li> <li>• 包括通过工人参加公司董事会，实现所有权和治理民主化；</li> <li>• 遵守劳工组织为全体工人制定的关于结社自由、集体谈判、强迫劳动、歧视以及职业卫生和安全的公约。</li> </ul>	<p>8. 对于因当地和/或国家的限制措施造成的财政或后勤阻碍而无法返回其惯常工作地点的所有工人，确保他们顺利返回。</p>
<p>9. 设置利润水平上限，以确保对债务削减、航空机队现代化、员工培训和教育以及其他增加公司财富的措施进行再投资。</p>	<p>9. 作为应对 COVID-19 疫情威胁的一部分，保护接受医疗和其他检查的工人的隐私和个人信息，并与工会分享所有有助于企业决策的数据。</p>
<p>10. 在危机期间禁止股东奖励、过高的薪酬和股份回购。</p>	<p>10. 遵守劳工组织为所有工人制定的关于结社自由、集体谈判、强迫劳动、歧视以及职业卫生和安全的公约。</p>