



大会第37届会议

技术委员会

议程项目37: 全球ATM系统和通信、航行、监视/空中交通管理 (CNS/ATM) 系统相关的持续ICAO政策和实践最新汇总报表的拟制

议程项目44: 与空中航行特别相关的持续ICAO政策和相关实践的最新汇总报表的拟制

实施国际民用航空组织 (ICAO) 全球空中交通管理 (ATM) 运营概念的制度性障碍

(由CANSO提交)

执行摘要

大会决议A35-15敦促采取相关措施，确保未来的全球空中交通管理 (ATM) 系统以绩效为基础，并呼吁各国“将国际民用航空组织 (ICAO) 全球ATM概念作为通用框架来指导CNS/ATM系统的实施。”大会还确定“国家的主权和领土不应受CNS/ATM系统实施的影响”，并强调“经济 and 制度问题，需要由各国单独和/或共同解决。”

尽管A37-WP/29提议不对决议A35-15 进行修正，但本文旨在强调其中包括的一个重点，即为确保未来全球ATM系统以绩效为基础，与CNS/ATM系统相关的经济、制度、法律和战略问题必须由各国单独和/或共同解决。

行动: 请大会:

- a) 重视实现完整、和谐和全球通用的空中航行系统的目标存在的主要是制度而非运营/技术方面的挑战。
- b) 敦促各国认识到解决这些制度性挑战需要强大的政治领导能力和投入

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 A、D 和 E
财务影响:	不适用
参考文件:	Doc 9902, Assembly Resolutions in Force (2007 年 9 月 28 日) Doc 9854, Global Air Traffic Management Operational Concept Doc 9750, Global Air Navigation Plan for CNS/ATM Systems Annex 11 - Air Traffic Services Doc 9426, Air Traffic Services Planning Manual Doc 9161/3, Manual on Air Navigation Services Economics

¹ 所有语文由CANSO提供

1. 引言

1.1 大会决议 A35-15 敦促采取相关措施，确保未来的全球 ATM 系统以绩效为基础并呼吁各国“将 ICAO 全球 ATM 运作概念作为通用框架来指导 CNS/ATM 系统的实施。”第 35 次会议还确定“国家的主权和领土不应受 CNS/ATM 系统实施的影响”，并强调“经济和制度问题，[...] 需要由各国单独和/或共同解决。”

1.2 当前的全球空中航行计划基于第 11 次空中航行会议后续会议中的行业路线图进行拟制，它包括构成过渡到 ATM 系统再到全球 ATM 运营概念所需的技术、运营、经济、环境、金融、法律和制度因素的指南。

1.3 大会第 35 次会议承认了“ICAO 在促进向各国提供技术、金融、管理、法律和合作相关援助的过程中应扮演的核心角色。”然而，因制度上的障碍，实现完整、和谐和全球通用的空中航行系统的目标进展缓慢。

2. 讨论

2.1 根据《国际民用航空公约》第二十八款，各国际民用航空组织缔约国致力于按照《公约附件》中的标准和最佳实践（SARP）提供机场和空中航行服务和资源。《公约》决不会限制各国提供机场和空中航行服务的方式。各国可自由选择提供服务的实体的组织结构和法律形式；无论他们是缔约国本身还是相关机构，都可对服务的提供进行授权。但是，尽管缔约国可委托运营职能，也同样有责任遵守《公约》。

2.2 尽管《公约》给予各国决定提供空中航行服务的组织和运营安排自由，但在很大程度上，空中航行服务一直是国家组织、运营和负责的航空价值链中的唯一纽带。空运限制的放宽迫使航空公司重新改组，在某些国家和地区，航空公司可以合并。另外，机场也可商业化和私有化，并且在某些情况下机场可作为全球机场或基础设施公司的组成部分。对于全球性质的职能，空中航行服务需要能够对其进行改组并组织为全球性整合、协调和通用的职能。

2.3 按国家管理当局规定，每家空中航行服务提供者存在不同的规则和运营要求。ATM 的分段会影响安全、效率和能力，并对环境产生反作用。空中航行服务（ANS）绩效受到损害。空中交通管理需在职能上得到更好的组织，而领空则需要按照运营要求进行组织，并结合交通路线结构而非国界进行阐明。

2.4 ICAO 建议按交通流量组织领空，而不考虑国界。² 目前，很多空中航行服务提供者受委托在延伸到异国领土的飞行情报区域、控制区或控制地带提供空中交通服务。由于安全、效率和能力得到改进，这些安排是可行的。然而，它们通常通过空中交通管制（ATC）单位之间而不是国家之间的安排而变得合法，这些非正式协议产生了各种制度和法律上的偏差。

² ICAO Annex 11 – Air Traffic Services, para. 2.9.1

2.5 将领空组织到职能化领空区间（FAB）中作为“欧洲航空一体化”方案的一部分，可看作按照交通流量（但以更大规模）组织领空概念的延伸。FAB 可延伸到多个欧盟成员国负责的领空，相关的成员国应指定 FAB 内的空中航行服务提供者。这可产生最终的空中航行服务提供者（ANSP）整合。能力和效率可得到提高，同时保持高度的安全。预计还可实现环保效益。

2.6 然而，对领空进行“片段整理”和提高 ATM 绩效的欧洲方案，首先要求各国同意创建一个 FAB，然后一致指定作为 FAB 范围内服务提供者的 ANSP。公认的观点是，当前存在重大的立法、管理监督、金融、社会、安全与防护、法律与责任障碍，这些问题需要各国强大的政治领导能力和投入来解决。

3. 结论

3.1 空中交通管理需在职能上得到更好的组织，而领空则需要按照运营要求进行组织，并结合交通路线结构而非国界进行阐明。上次大会认可国家的主权和领土不应受到 CNS/ATM 系统实施的影响，并强调经济 and 制度问题需要由各国单独和/或共同解决。大会还认可各地区在规划和实施这些系统的过程中所扮演的角色，以保证协调和互用性。

3.2 欧洲经验展示：实现完整、和谐和全球通用的空中航行系统的目标存在的主要是制度而非运营/技术方面的挑战。这些挑战需要各国强大的政治领导能力和投入来解决，这一观点已得到了进一步认可。