

## 大会第 35 届会议

### 经济委员会

议程项目 28: 机场和空中航行服务的管理和组织

#### 理事会关于机场和空中航行服务的 管理和组织问题的报告

##### 摘要

本文件报告了 2001 年以来在机场和空中航行服务的管理和组织方面的各项发展,并论述了为这一领域的商业化和私有化提供进一步指导的必要性,以及为实施全球空中航行系统进行国际合作提供指导的必要性。

理事会的行动在第 6 段。

##### 参考文件

《ICAO 关于机场和空中航行服务收费的政策》, Doc 9082/6 号文件  
《机场经济手册》, Doc 9562 号文件  
《空中航行服务经济手册》, Doc 9161 号文件  
《提供机场和空中航行服务方面的私有化》, Circ 284 号通告

## 1. 引言

1.1 自大会第 33 届会议以来,机场和空中航行服务的管理和组织方面经历了若干发展。由于一系列不利因素使然(如经济衰退、2001 年 9 月的事件、在伊拉克发生敌对行动和严重急性呼吸系统综合症(SARS)(非典)的爆发等),机场和空中航行服务不得不面对航空运输活动总量严重衰减的局面。对此,服务提供者纷纷做出反应,有的冻结甚至降低了使用费,同时靠努力吸引更多的业务来抵消亏损,有的则提高收费,力图通过收取较高的费用维持营业收入。

1.2 虽然建立机场自主经营实体的趋势在速度较前减缓之余得以持续,但机场私有化的步伐却放慢了。与机场相比,建立空中航行服务自主经营实体的走势却一直缓慢,私人参与的情况仍属罕见。

1.3 机场和空中航行服务提供者一般不受竞争性市场力量的制约。因此，在一个日益商业化和私有化的环境里，就产生了引进经济监督和管理需要，以便对其商业举措和效率实行监督。

1.4 本文件首先报告了国家内部和 ICAO 层面上在商业化和私有化领域的近期发展，强调 ICAO 提供进一步指导的必要性依然存在。然后讨论实施全球空中航行系统的有关问题，同时谈及在空中航行服务费的收取过程中、以及在全球导航卫星系统（GNSS）的成本向各服务使用者进行分摊的问题上，遇到的一些更加具体的难题。

## 2. 商业化的进程和 ICAO 提供指导的必要性

2.1 机场所有权和管理权的商业化和私有化趋势，是世界经济全球化和自由化总进程的一部分。许多国家在机场建设方面面临的财务困难，加上对私有化可以成为一个填补或削减财政赤字的收入来源的认识，以及其他一些因素，造就了让私人投入进来的动力。此外，工商界和金融界也认识到机场可以是稳健的投资项目，从而催生出一个机场之间互结联盟和参与他国机场管理的全球性机场管理行业。在空中航行服务方面，世界上许多国家已经对商业化选择做了评估，并根据本国具体国情做了决断。从根本上说，由于固定成本比重偏大，来自非航空活动的可能性收入又很有限，少数几个实行了私有化的空中航行服务提供者，在经济衰退期间财务上比机场还要艰难。

2.2 国家在提供机场（或空中航行服务）方面已经实行私有化或有私人参与成分的，可能需要建立经济监管机制，以保证垄断权、尤其是机场或空中航行服务收费的垄断权不致遭到滥用。所需监管机制的性质取决于实行商业化/私有化的程度、国家包括宪法规定在内的现行法律制度、民用航空的法律结构和拟议进行变革的目标。监管职能与提供机场和空中航行服务的职能明确分家，这是非常可取的。负责行使监管职能的机构，应该得到相关立法框架的支持，而且最好能独立行事，以避免利害冲突。在单独建立监管机制不可行的国家，必须由政府本身通过其民航当局对施行的收费制度和收费水平进行监督和控制。

2.3 机场和空中航行服务的商业化进程仍然处于发展阶段。因此，有关商业化各个主要方面的指导材料，如经济监督和管理，最佳商业做法，比照办法，效绩/生产率衡量办法和经济定价原理的运用等，都必须结合各国逐步积累的经验，根据需要不断对其进行审议、修订和扩展。这对于促进和增强提供机场和空中航行服务的效率和成本效益而言，是至关重要的。（欧洲所做的一项估算表明，空中航行服务领域的成本效益如果实现 10% 的改善，仅在欧洲地区十年就可带来相当于 60 亿欧元的价值。）

2.4 理事会已经认识到有必要征集和传播各国执行 ICAO 成本回收政策的情况。这方面的资料将作为《ICAO 关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc 9082 号文件）的补篇予以公布，并将在 ICAO 的网站上免费提供。为使 ICAO 的政策和指导材料能够方便地为实行商业化或私有化的实体所取用，《机场经济手册》（Doc 9562 号文件）和《空中航行服务经济手册》（Doc 9161 号文件）也将一并在网站上免费提供。

2.5 随着经济衰退、机场和空中航行服务提供者的营业收入下降，现行成本回收政策引发了一些问题，尤其是在航空公司方面。Doc 9082/6 号文件第 20 段指出，在机场和空中航行服务部门与航空承运

人双方的各自利益之间，应该保持一种平衡，特别是在经济困难时期。理事会为此建议各国鼓励机场和空中航行服务提供者加强与航空承运人的合作，以确保各方面临的经济困难得到公平分担。对于现行成本回收政策的批评，主要是说它不够灵活，无法应对诸如目前空中交通量下降之类经济困局。如果严格运用成本回收原则，服务提供者面对营业收入下降往往靠提高收费、而不是靠努力提高工作效率和成本效益来求得补偿。

### 3. 全球空中航行系统的实施

#### 3.1 总述

3.1.1 全球空中航行系统的实施，要求在各个层面上进行持久的、大规模的国际合作，以保证高效率、按步骤和分地区完成过渡进程。有关空中航行服务的提供和运行的组织和经济方面，ICAO 已经制定了全面的政策和指导材料，其中包括关于国家在地区以及次级地区层面上开展国际合作的指导意见，具体形式包括国际运行机构、联合收费机构、多国设施和服务，以及联营导航安排等。关于建立和提供多国空中航行设施和服务的一般准则，目前已经载入所有地区的空中航行计划之中。如果缔结一项国际条约或行政协定并以此为依据，上述所有的国际合作形式在技术上都可以用来涵盖一个完整的地区。

3.1.2 就短期和中期而言，ICAO 推动国际合作发展的作用，将以向各国（和各地区）提供实用的指导和协助为主。如上所述（第 2.3 段），空中航行服务的商业化进程仍然处于发展阶段，因此，对有关商业化主要方面的指导材料必须加以扩展。这种材料对有关各方（国家监管者/提供者、地区监管者/提供者和全体空域使用者）认识并积极参与未来全球空中航行系统的规划、实施和运行来说，也是至关重要的。

#### 3.2 收缴费问题

3.2.1 根据大会第 33 届会议的一项建议，追缴欠交空中航行服务费的问题，被增列入空中航行服务经济专家小组（ANSEP）的职权范围。专家组据此拟定了关于收缴费问题新的政策指导和扩充性指导材料的提案。该项提案强调订立收缴费政策的必要性，并对成功的收缴费机制应具备的关键功能做了概述。就此，理事会在 Doc 9082/6 号文件第 18 段中，建议各国或其授权的服务提供者考虑在有利时尽可能参加联合收缴费机构。

#### 3.3 GNSS 的成本分摊

3.3.1 关于 GNSS 的成本如何在不同用户群体间进行分摊的问题，过去几年这一直是本组织工作方案的内容。负有协助秘书处开展研究职责的 ANSEP 专家组已同意，民用航空与其他用户之间分摊 GNSS 的成本应该在地区一级进行，而且应该以不同用户类别的要求为依据。为了争取对 ICAO 研究中所提建议的支持，有必要与其他组织和非航空用户进行协调。

### 4. 未来的工作方案

4.1 2005 年至 2007 年三年期的重要优先事项中，包括就下述内容为机场和航行服务进一步制定政策和指导材料：经济监督和管理；效绩/生产率的比照办法和衡量办法；以及保安措施的成本分摊和成本

回收。充实这方面的政策和指导材料，对于世界各地的机场和空中航行服务提供者，在按照航空公司和其他空域用户的要求，提高民用航空基础设施系统的运行效率和成本效益方面所做的努力，也是至关重要的。

4.2 进一步制定这方面的政策和指导材料更是实施全球空中航行系统的关键，因为所涉各方的积极参与，以及它们对所需商业策略的了解，是实现地区和全球合作内在潜力的先决条件。本组织的工作方案同时还将酌情纳入向世界各个地区和次级地区提供实际协助和指导的内容，以推动全球空中航行系统的及时实施。

4.3 下一个三年期内需要做大量工作的其他相关领域是：为每年出版的《机场和空中航行服务收费情况》(Doc 7100 号文件)建立数据库(目的是将其作为互动性文件在网上公布)；讲习班和培训班；以及协助各国进行航空气象服务的成本确定和成本分摊。关于保安措施(第 4.1 段曾提及)和航空气象服务，必须保证民用航空不为脱离健全的会计原则而不当分摊成本所累。

## 5. 拟议行动的财务影响<sup>1</sup>

5.1 第 4 段中所拟议的工作将在 2005 年至 2007 年方案预算草案中，方案 3.4 — 机场和航路设施管理项下可使用资源的范围内进行。方案 3.4 比当前三年期减少了一个专业类员额。

## 6. 大会的行动

6.1 请大会注意本报告，认可理事会关于机场和空中航行服务的管理和组织的未来工作方案，并根据需要提出进一步的指导。

— 完 —

---

<sup>1</sup>介绍这一情况只是为了指出拟议行动预计对财务的影响。为这一拟议行动而分配的资金将取决于由大会批准的 2005 年—2006 年—2007 年本组织方案预算的最终形式。