



大会 — 第 38 届会议

经济委员会

议程项目 42：机场和空中航行服务的经济

机场和空中航行服务的经济

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件报告了自大会上届会议以来，国际民航组织在协助各国以高效和具有成本效益的方式进行机场和空中航行服务运行方面所完成的主要工作。文件还简要概述了机场和空中航行服务的经济及管理方面的发展情况，并介绍了本组织下个三年期的行动计划。工作计划反映了第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6，2013年3月18日至22日，蒙特利尔）所通过并随后得到国际民航组织理事会核准的各项建议。

行动：请大会：

- a) 审查本报告所载的主要发展情况以及与国际民航组织有关的工作；
- b) 核准第 4 段所载的本组织在机场和空中航行设施及各种服务基础设施的经济和管理方面的未来工作计划；和
- c) 审议本文件所含的关于更新大会 A37-20 号决议的信息。

战略目标： 本文件中的拟议行动将进一步支助本组织的战略目标 C — 环境保护和航空运输的可持续发展。

财务影响： 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。

参考材料：

- 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：国际民航组织航空运输领域持续政策的综合声明
- Doc 10009 号文件：《第六次世界范围航空运输会议的报告》
- Doc 10008 号文件：《大会第 37 届会议经济委员会的报告》
- Doc 9980 号文件：《提供机场和空中航行服务私有化手册》
- Doc 9958 号文件：《大会有效决议》（截至 2010 年 10 月 8 日）
- Doc 9908 号文件：《机场和空中航行服务经济会议（CEANS）报告》
- Doc 9562 号文件：《机场经济学手册》
- Doc 9161 号文件：《空中航行服务经济学手册》
- Doc 9082 号文件：《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》
- Doc 7100 号文件：《机场和空中航行服务费率》

1. 背景

1.1 国际民航组织在机场和空中航行服务经济领域的活动是以以下目标为基础的：

- a) 监测对《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第十五条的遵守情况，以及对国际民航组织在机场和空中航行服务成本回收方面的建议政策和做法的适用情况；
- b) 监测和报告机场和空中航行服务的财务形势及相关收费对用户的影响；
- c) 制定和更新国际民航组织的收费政策，并拟定关于机场和空中航行服务经济和管理的相关手册及其他指导材料；
- d) 为多国空中航行设施、服务的成本回收、融资和组织安排，以及处理空中航行领域的安全监督及减少缺陷的方法提供咨询建议并制定指导；和
- e) 就地区空中航行计划中与机场和空中航行服务管理及其他经济和财务方面有关的问题，在国际民航组织内部和外部提供技术支助。

1.2 本文件报告了过去三年期当中，理事会在这一领域审议的各种问题。文件还预见到了将需要在为 2014 年至 2016 年这一时期计划开展的活动中进行处理的各种关键问题。值得注意的是，A38-WP/xx 号文件 — 航空基础设施和航空系统的供资当中，涵盖了与供资和融资事项有关的各个方面。

2. 行业和监管趋势

2.1 根据最近的可靠数字，2010 年，机场和空中航行服务收费占被抽样航空公司运行开支合计的 7.6%。更具体而言，着陆和相关的机场收费及空中航行服务收费分别占 4.2% 和 3.4%。此外，使用费所占航空公司成本合计的百分比，在世界各地之间、在只运行或主要运行国内运输的航空公司（平均 4% 到 5%）与国际网络航空公司（介于 8% 到 12%）之间，以及国际网络航空公司与低成本运营人（在某些情况下后者高达 28%）之间存在巨大差异。在对 2006 年至 2010 年的这一时期进行审议时，明显看到 2008 年的收费份额低于 2006 年和 2010 年。对此的一个解释因素，可能是 2008 年的燃料价格剧增。当年，燃料开支占航空公司运营支出合计的份额大幅提高，因此，包括机场和空中航行服务收费在内，航空公司的其他成本在 2008 年均有所下降。

2.2 在监管方面，秘书处于 2012 年开展了一项关于机场和空中航行服务经济会议（CEANS，2008 年 9 月，蒙特利尔）的各项建议实施状况的后续调查。关于本次调查，从国际民航组织 79 个成员国收集了数据，这占以航空器起降架次表示的全世界定期商业运输量的 86%。这次调查的主要结果如下：a) 约 60% 被抽样的国家对机场和空中航行服务提供者（ANSPs）实施了经济监督；b) 对国际民航组织政策的遵守情况几乎具有相同的实施比率；c) 尽管 58% 被抽样的国家实施了与空中航行服务提供者一级用户的协商，但只有 48% 与机场一级的用户进行了协商；d) 约 50% 被抽样的国家在国家立法、规章或政策中采取了不歧视、成本相关性、透明度和与用户协商这四项关键的收费原则，并且较少数量的国家将这些关键的收费原则纳入了航空运输协定当中；和 e) 关于经济绩效的建议在机场和空中航行服务经济会议的关键建议中的实施最为不力：不足 50% 被抽样的国家确保了其机场和空中航行服务提供者制定并实施了绩效管理制。

3. 国际民航组织完成的工作

3.1 关于收费和经济学手册的最新政策

3.1.1 《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(Doc 9082 号文件) 第九版已于 2012 年 2 月出版。《机场经济学手册》(Doc 9562 号文件第三版) 已于 2013 年 3 月出版, 而《空中航行服务经济学手册》(Doc 9161 号文件第五版) 将在 2013 年下半年用所有语文提供。2011 年 2 月于蒙特利尔举行的机场经济专家组和空中航行服务经济专家组第四次联席会议 (AEP-ANSEP / 4), 协助对各项政策及两项经济学手册做了修改和更新。

3.2 关于商业化和私有化的新的指导材料

3.2.1 国际民航组织于 2012 年 8 月出版了《提供机场和空中航行服务私有化手册》(Doc 9980 号文件)。鉴于过去十年中出现的发展情况, 这项手册回应了各国所表示的对机场和空中航行服务提供者所有权和控制权指导的需求。Doc 9980 号文件提供了在世界各地正在发生的机场和空中航行服务提供者所有权和管理方面的发展情况。它还提供了对各种可用选项及私有化可能影响的定义和分析。手册中所包含的指导, 虑及了机场和空中航行服务提供者所面临的广泛情况, 并提请各国注意国际民航组织与监管措施有关的其他政策文件, 以确保制定适当的保障措施。

3.2.2 秘书处还不断更新了关于机场和空中航行服务提供者私有化方面的具体信息, 即: 关于机场和空中航行服务提供者商业化、私有化和经济监督的案例研究。这些案例研究是各国、决策者、政策分析人士及航空运输行业从业者的一个信息工具。目前, 这些案例研究通过以下网址在线提供: http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_CaseStudies_ANSPs.aspx。它们特别描述了来自世界所有地区各国的经验, 包括机场和空中航行服务提供者商业化和经济监督的不同模型。

3.2.3 应 53 个非洲国家的要求, 为了响应 2008 年机场和空中航行服务经济会议提出的建议, 案例研究包含了对经济上无以为继的机场进行管理和运行的例子。将在所有利害攸关方参与的情况下, 开展一项更加全面的研究, 以便制定主要出于安全、保安或社会经济的原因, 对经济上无以为继、但构成整体航空运输网络某个部分所必需的机场进行管理和运行的指导材料。

3.3 关于机场收费的培训课程

3.3.1 为了确保对其收费政策的普遍认识和了解, 国际民航组织与国际机场理事会 (ACI) 协作, 开发了一项关于制定机场收费的国际政策和做法的培训课程。这项课程是机场管理专业人员认证方案的一个选修课程 (国际民航组织、国际机场理事会机场管理专业人员认证方案)。在 2011 年至 2013 年期间提供了六次课程 (2011 年三次、2012 年两次, 2013 年一次), 并计划于 2013 年年底再提供两次课程。截至目前, 来自 95 个国家的 303 名学员参与了国际民航组织、国际机场理事会的这些机场使用费课程。

4. 未来的工作

4.1 为了推进其战略目标，本组织计划通过以下方式在机场和空中航行服务经济领域开展工作，同时考虑理事会所批准的拟议战略目标，以及实施理事会批准的第六次世界范围航空运输会议的有关建议。

4.2 国际民航组织将采取相关措施，以确保对其与机场和空中航行服务提供者的治理、所有权和控制权有关的指导材料的普遍认识和了解，并确保它们保持相关性、与时俱进，并对不断变化的形势作出响应。

4.3 国际民航组织将监测机场和空中航行服务提供者商业化和私有化方面的各种变化，从各国收集关于机场和空中航行服务收费的政策执行水平的信息，以 Doc 9082 号文件补篇的形式公布并定期更新这方面的信息。

4.4 出于加强对国际民航组织收费政策的认识和了解，以及获得对其最广泛的可能遵守的目的，国际民航组织将在成本回收的基础上举办区域研讨会，以宣传各国关于此类政策执行状况的信息，并在商业基础上提供关于机场收费的培训课程。