



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

航空基础设施和监督职能的供资
以及航空系统的融资

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本工作文件报告了 2012 年 11 月 19 日至 30 日在蒙特利尔举行的第十二次空中航行会议 (An-Conf/12) 成果当中与经济/财务有关的问题，侧重于航空基础设施和监管职能的供资以及航空运输系统的融资方面的相关挑战。2013 年 3 月 18 日 — 22 日在蒙特利尔举行的第六次世界范围航空运输会议 (AT-Conf/6) 讨论了这些问题。此外，根据第六次世界范围航空运输会议通过的建议，本文件提出了国际民航组织未来三年期对于这些问题的行动计划。

行动：请大会：

- a) 审查本报告所介绍的主要发展情况和国际民航组织相关的工作；
- b) 核准第 4 段所述的本组织今后在供资和融资方面未来的工作计划；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：	本工作文件中的拟议行动将促进本组织的战略目标 C — 环境保护和航空运输的可持续发展。
财务影响：	本文件所述的各项活动将在 2014 年 — 2016 年经常方案预算和/或来预算外捐款可用资源内进行。
参考材料：	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 A38-WP/56 号文件：第六次世界范围航空运输会议 (ATConf/6) 的成果 Doc 10009 号文件：《第六次世界范围运输会议的报告》(ATConf/6) Doc 10008 号文件：《大会第 37 届会议经济委员会的报告》 Doc 10007 号文件：《第十二次空中航行会议的报告》(AN-Conf/12) Doc 9958 号文件：《大会有效决议》(截至 2010 年 10 月 8 日) Doc 9734 号文件：《安全监督手册》 Doc 9562 号文件：《机场经济手册》 Doc 9161 号文件：《空中航行服务经济手册》 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》

1. 引言

1.1 国际民航组织的现行政策和指导可以适用于基础设施建设的资金，其中实施新一代的空中航行系统，并为安全、保安和经济监督职能提供资金。但是，为航空运输系统提供资金方面出现了一些发展情况。2012年11月在蒙特利尔举行的第十二次空中航行会议（AN-Conf/12）和2013年3月在蒙特利尔举行的第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）审议了这些问题。

1.2 本文件报告了第十二次空中航行会议和第六次世界范围航空运输会议与这些问题有关的成果，并提出本组织2014年—2016年期间相应的行动计划。

2. 资金与融资问题

2.1 第十二次空中航行会议建议将该次会议与航空系统组块升级（ASBUs）有关的经济、财务和相关问题的结论提交给第六次世界范围航空运输会议，目标是制定出支持安全和可持续空中航行系统的解决方案。为解决系统的集成、可互操作性和协调方面的挑战以便支持国际民用航空“一个天空”的概念时，第十二次空中航行会议建议国际民航组织采取全系统和基于性能的方法，为航空系统组块升级建立一个标准和措施制定计划，包括在不同的组块和模块之间建立全球的优先次序。

2.2 第六次世界范围航空运输会议审议了第十二次空中航行会议建议的经济和财务影响的两个方面，如下面章节所述。

2.3 基础设施的资金

2.3.1 过去十年证明私营部门在全球机场和空中航行基础设施发展方面一直是必不可少的，善治和绩效衡量标准带领绩效蓬勃向上。第六次世界范围航空运输会议结论认为，最近对《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费政策》（Doc 9082号文件）以及《空中航行服务经济》（Doc 9161号文件）所载的指导材料的更新，可以继续适用于为航空运输基础设施提供资金。机场/空中航行服务可以产生足够的收入来超过所有直接和间接运营成本，因此，它提供了一个合理的资产收益率，确保为新的或增强的基础设施投资之目的提供足够资金。在这个阶段，应考虑有关国家和团体提供资金的能力，同时应该理解到，意识到当地、地区或国家收到的效益，任何国家或收费当局回收都要低于其全部成本。

2.4 监督职能的资金

2.4.1 值得注意的是，Doc 9082号文件提醒各国在考虑机场和空中航行服务提供者（ANSPs）商业化或私有化时，国家最终需要对这些实体的安全、保安和经济监督负责。此外，直接关系到机场和空中航行服务监督职能（安全、保安和经济监督）的成本，可能按照国家的规定包括在提供者的成本基础之内。对于提供者的经济监督，应遵守与用户磋商、经济绩效和收费目的成本基础的具体政策。会议重申，监督职能属于国家的责任，但同时认识到，对于财力有限的国家，不可能总是使用政府资金。第六次世界范围运输会议也认为，国际民航组织对于机场/空中航行服务提供者层次监督职能资金的指导继续是相关的，并应该保持常新供各国根据自己要求使用。

2.5 航空系统现代化的资金

2.5.1 空中交通管理(ATM)现代化的经济挑战涉及到需要大量投资，在很长一段时间内需要确保得以满足。许多投资必须由空域用户做出，其企划案直接依赖于其他空域用户和空中航行服务提供者的投资。应该指出的是，一些国家已经实施“最好装备，最好服务”的程序，即优先考虑适当装备空中交通管理功能的航空器。然而，航空其运营人已经表示他们负担不起所有产生的费用，并表示鉴于成本/效益情况尚未得到充分证明的事实，他们不愿为必要的驾驶舱技术投资。为了解决这种融资问题，各国已经探索了新的途径。例如，美国已经批准公共和私营部门合作伙伴关系（PPP），这将有利于通用航空和商业航空公司实施下一代航空运输系统（NextGen）的装备。需要设计进一步的奖励计划，确保模块升级及时并得到控制的实施，并推动后发实施优势向先发实施优势的做法。

3. 国际民航组织目前关于航空运输基础设施和系统供资的工作

3.1 基础设施建设的资金

3.1.1 考虑有关航空运输基础设施资金问题时，特别有关的详细政策和指导材料见 Doc 9082 号文件、《机场经济手册》（Doc 9562 号文件）和 Doc 9161 号文件。这些文件特别涉及到机场和空中航行服务收费成本基础的有关问题，它们还讨论了为加强机场和空中航行设施与服务，在基础设施投资资金方面需要着手考虑的各个方面。关于全球导航卫星系统（GNSS），理事会通过了一项更先进的全球导航卫星系统增量成本分摊的临时措施。作为一般性原则，提供者可以要求用户支付部分适当分摊的成本。但同时，不应该要求国际民用航空支付不适当分摊的成本。在这方面，国际民航组织关于通过机场和空中航行服务收费、通过项目预先融资和通过全球导航卫星成本分摊而对航空运输基本设施提供资金的政策和指导依然有效。

3.2 地区安全监督组织的可持续资金

3.2.1 关于 2011 年 10 月在蒙特利尔召开的地区安全监督组织（RSOOs）研讨会，理事会在其第 195 届会议的第四次会议上决定，应该与各国和行业磋商制定地区安全监督组织可持续资金的额外指导材料。

3.2.2 秘书处的特设研究小组对《安全监督手册》，B 部分（Doc 9737 号文件）—《地区安全监督组织的建立与管理》第五章进行了修订。修订特别考虑到要将本章的结构与航空运输基础设施资金的现有政策和指导材料协调一致。根据从地区安全监督组织、国际组织、机场经济专家组（AEP）和空中航行服务经济专家组（ANSEP）收到的意见，这份指导材料已于 2012 年编制完毕。经过编辑审查之后，将被纳入 Doc 9734 号文件发给各国和地区安全监督组织。

3.2.3 如上所述，在国际民航组织关于收费政策的 Doc 9082 号文件基础上，制定出更多的在地区基础上通过用户收费为安全监督职能提供资金的指导。然而，鉴于国家和地区向监督职能提供资金面临的相关挑战，应该进一步制定国际民航组织的政策和指导。

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航空基础设施和监督职能的供资以及航空系统的融资领域开展工作,同时虑及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 国际民航组织将于各国和行业合作建立一个多学科的工作组来考虑制定一套合适的运营和经济奖励原则,以便按照航空系统组块升级模块所述,尽早实现新技术和程序带来的效益,支持运行改善同时最大限度地提高安全、容量和系统效率,同时兼顾各国和业界在第十二次空中航行会议上提出的需求。

4.3 国际民航组织将采取相关措施,确保对于其基础设施和监督职能的供资的相关政策、指导和和其他材料得到广泛认识 and 了解,并确保这些措施保持相关性、常新并能应对航空运输变化的形势,同时亦对大会所核准的第六次世界范围航空运输会议关于供资和融资问题的各项建议作出回应。

4.4 国际民航组织将制定国家和地区一级为安全和保安监督职能提供可持续的资金的指导,同时监测经济监督职能资金的有关情况。为了确保在国家和地区一级为监督职能提供可持续的资金,国际民航组织将探讨建立与 Doc 9082 号文件相互一致的新机制,同时考虑到各国可能遇到的各种情况。