



**世界范围航空运输会议 (ATCONF)**

**第六次会议**

**2013年3月18日至22日，蒙特利尔**

**议程项目 2.7**

所附内容构成议程项目 2.7 的报告部分并应插在黄色文件夹中的适当位置。

## 议程项目 2: 审议关键问题和相关的监管框架

### 2.7: 机场和空中航行服务的经济

注: 会议分三部分审议这个议程项目: a) 航空系统的现代化; b) 监督职能的供资; 和 c) 基础设施管理。

#### a) 航空系统的现代化

##### 2.7.1 文件

2.7.1.1 会议根据以下文件审议了议程项目 2.7 A): WP/19 和 WP21 (秘书处)、WP/52 (爱尔兰代表欧盟 (EU) 及其成员国和欧洲民航会议 (ECAC) 其他会员国)、WP/101 (非洲民航委员会 (AFCAC) 会员国)、WP/88 (国际机场理事会 (ACI))、WP/74 (国际机场理事会 (ACI)、民用空中航行服务组织 (CANSO)、国际航空运输协会 (IATA))。

##### 2.7.2 讨论

2.7.2.1 会议普遍支持秘书处关于航空系统现代化的工作文件。会议认为, 国际民航组织目前关于收费, 包括那些通过用户收费为机场和空中航行服务融资的政策和指导是切合实际的。许多国家认为, 应当为空中航行服务组块升级 (ASBUS) 融资制定进一步指导。其他国家则认为没有必要制定进一步指导, 因为制定一份航空运输系统新的融资手册尚不成熟且重复。此外, 有人表示, 制定一份新的手册以补充现有指导材料的意图可能会适得其反, 阻碍国际民航组织推广使用现有指导原则包含的关键融资原则的工作。

2.7.2.2 注意到未来空中导航系统将是非常复杂和昂贵, 而且需要开发新的融资机制。对将要开展的经济刺激计划工作、“最好的装备, 最好的服务”和“最有能力, 最好的服务”的概念、从门到门的角度来看基于性能的方法表示支持。一些国家认为国际民航组织应该制定新的指导材料解决此类问题, 而其他人则认为应该首先评估《国际民航组织关于机场和空中导航服务收费政策》(DOC 9082 号文件) 最近更新的指导材料, 以及即将出版的《空中航行服务经济手册》(DOC 9161 号文件, 第五版) 是否切合实际。

2.7.2.3 为进一步审议这些问题, 同意需要建立一个由国际民航组织、国家和其他有关各方代表组成的多学科工作组。有人建议, 工作组最初应尝试确定参数和定义, 例如, 服务优先政策, 并确定这些政策的成效。随后, 工作组可以审议这些政策在实践中如何应用, 最后, 它们如何能够反映在国际民航组织现有的政策和其他指导材料当中。工作组可以将其调查结果提交给机场经济专家组 (AEP) 和空中航行服务经济专家组 (ANSEP), 以决定是否以及如何修改现有指导以纳入工作组的调查结果。最后注意到, 有必要确定这种做法是否符合国际民航组织的不歧视政策。

### 2.7.3 结论

2.7.3.1 根据审议的文件和随后就航空系统的现代化进行的讨论，会议作出以下结论：

- a) 在通过机场和空中航行服务收费、通过项目预供资以及通过分配全球导航卫星系统（GNSS）的费用，为航空运输基础设施提供资金，国际民航组织的政策和指导仍然有效。
- b) 载于《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）和《空中航行服务经济手册》（Doc 9161号文件）中最近得到更新的国际民航组织的政策和指导的相关性应在航空运输系统的现代化的范畴内加以评估；和
- c) 应该设立一个多学科工作组，以便审议与空中航行服务升级有关的经济和运行挑战，以及与航空运输系统供资有关的问题。

### 2.7.4 建议

#### 建议 2.7/1 — 航空运输系统的现代化

会议建议：

- a) 各国应该继续实施国际民航组织可运用于通过机场和空中航行服务收费为航空运输基础设施提供资金的政策和指导；
- b) 国际民航组织应在各个国家、国际组织和航空业界的合作下，设立一个多学科工作组，审议与建立运行和经济刺激办法相关的挑战，比如服务优先顺序，以便如航空系统组块升级（ASBUs）模块指出的情况，及早得到新技术和新程序的好处，以支持航空运行的改善，而同时提高安全、容量和整体系统效率，并考虑到第12次空中航行会议（AN-Conf/12）提出各项具体需要；和
- c) 国际民航组织应采取措施，务使各国广泛知晓和了解它的政策和指导以及与供资基础设施有关的其他材料，并确保它们继续具有相关性、与时俱进和符合改变中的状况。

#### b) 监督职能的供资

### 2.7.5 文件

2.7.5.1 会议根据以下工作文件审议了议程项目 2.7 B)：WP / 7（秘书处），WP/76（孟加拉国）。

2.7.5.2 会议还注意到以下信息文件：IP/12（爱尔兰代表欧盟（EU）及其成员国和欧洲航空安全组织）。

## 2.7.6 讨论

2.7.6.1 许多国家认为，国际民航组织关于收费政策的 DOC 9082 号文件包括的监督职能规定（即安全性、保安和经济监督）已够充分。其他国家表示，目前国际民航组织的政策只解决了机场和空中航行服务，但没有解决国家或地区层次监督职能的资金问题。因此，建议国际民航组织制定进一步指导材料，涵盖国家和地区两级监督职能的费用问题。同时保证这种收费不得与机场或空中航行服务收费重复。

2.7.6.2 提醒会议忆及国际民航组织大会第 37 届会议关于“安全费”的讨论，并指出其适用必须符合国际民航组织现有的收费政策。

2.7.6.3 会议充分审议了由国际航空运输协会（IATA）收取，并由国际民航组织技术合作局管理的 5 美元乘客安全和保安费的建议。不过，这项建议被认为与国际民航组织成本相关性的主要收费原则、透明度、不歧视和与用户协商相矛盾。注意到，通过地区办法（例如通过建立或参与地区安全/保安监督组织）可以实现监督职能的成本效益。

## 2.7.7 结论

- a) 安全、保安和经济监督的职能是一项国家责任。为这种职能提供资金，国家可以选择政府供资或收费。但对财力有限的有些国家来说，利用政府供资并非总是可能和实际可行的；
- b) 国际民航组织制定的关于为机场/空中航行服务提供者一级监督职能供资的指导仍是适用的，但应保持对其不断更新，供各国根据需要使用。根据国际民航组织在《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）中的收费政策，又制定了关于通过收费为地区一级安全监督职能供资的进一步指导。然而，鉴于与为国家一级和地区一级监督职能供资有关的难题，应进一步制定国际民航组织的政策和指导；和
- c) 提议采用基于旅客的收费为安全和保安监督活动供资的提案不符合国际民航组织的收费政策，特别是与拟议的收费、透明度、不歧视和与使用者磋商的费用相关性有关的政策。

## 2.7.8 建议

### 建议 2.7/2 — 监督职能的供资

#### 会议建议：

- a) 国际民航组织应继续制定关于为国家一级安全和保安监督职能可持续供资的指导材料，而同时监测经济监督供资的情况；确保对这种职能不向用户重复收费；和
- b) 国际民航组织应进一步探索建立新机制以确保为国家一级和地区一级监督职能可持

续供资的可能性，包括采用符合《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）的用户收费，而同时考虑到不同国家面对的各种情况。

### c) 基础设施管理

#### 2.7.9 文件

2.7.9.1 会议根据以下文件审议了议程项目 2.7 C)：WP/6 和 WP/9（秘书处）、WP/92（韩国）、WP/88（国际机场理事会（ACI））、WP/71、WP/72、WP/73（民用空中航行服务组织（CANSO））、WP/99（国际运输工人联合会（ITF））。

2.7.9.2 会议还注意到以下信息文件：IP/2（秘书处）、IP/18（巴西）和 IP/16（印度尼西亚）。

#### 2.7.10 讨论

2.7.10.1 会议支持秘书处关于基础设施管理的工作文件，并认识到建立自主实体经营机场和空中航行服务的好处。对善治的积极作用以及提供者与用户对于机场和空中航行服务管理进行有意义、定期和互利的协商过程存在共识。有一种意见认为，磋商过程应该包括所有利益攸关方，其中包括劳工。

2.7.10.2 注意到国际民航组织关于机场和空中航行服务经济（CEANS）经济会议执行情况的两个调查结果，要求国际民航组织继续收集各国实施机场和空中航行服务收费政策水平的信息，并按照 DOC 9082 号文件补篇形式公布并定期更新这些信息，同时监测机场和空中航行服务提供者商业化和私有化的变化。

2.7.10.3 会议注意到非航空收入对于机场财政可持续性是必不可少的，而全球大多数机场出现亏损，大多数业务量不超过 100 万人次的机场甚至入不敷出。

2.7.10.4 提出了一项建议，即机场不需要使用非航空性业务收入通过“单一计费”降低收费，而机场可以保留非航空性收入以资助未来投资。这一建议得到一些国家支持，而其他许多人认为，国际民航组织 DOC 9082 号文件中的收费政策为一个国家选择是否机场按照“单一计费、二元计费或混合计费”安排做法经营提供了足够灵活性。另一项提交供会议审议的建议争辩说，机场经济监督应保持在最低限度。有一种意见认为，各国应确保通过经济监督平衡提供者和用户之间的利益，并应该保护最终用户。

2.7.10.5 最后，会议鼓励国际民航组织继续确保其关于用户收费的政策和其他指导材料得到广泛认识和了解。

## 2.7.11 结论

2.7.11.1 根据审议的文件和随后进行的讨论，会议作出以下结论：

- a) 从世界各地得到的经验表明，在自主实体经营机场和空中航行服务提供者（ANSPs）时，其总体财务状况和管理效率普遍有所改善，并且良好的治理和执行基准推动绩效上升，而私营部门对全世界的机场和航空运输基础设施的发展具有关键作用；
- b) 正如对国际民航组织调查的回复所表明的那样，2008年的《机场和空中航行服务经济会议》（CEANS）的建议已经在多数对调查进行了回复的国家实施；不过，有些具体建议的实施情况有待提高；
- c) 关于机场，非航空收入对全世界机场的财务可持续性至为重要；
- d) 国际民航组织在《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）内关于收费的政策提供了足够的灵活性，可供各国决定是否机场应采用单一计费、二元计费或混合计费安排；和
- e) 为使与用户的关系和协商得到互利，应该遵守一些基本原则、进程和工具，而民用空中航行服务组织（CANSO）的《客户关系管理指导》可作为参考文件。

## 2.7.12 建议

### 建议 2.7/3 — 基础设施管理

#### 会议建议：

- a) 各国应考虑及其经济上的可行性以及用户和其他有关各方的利益，考虑建立自主实体开展机场和空中航行服务的运行，并确保在《机场和空中航行服务经济会议》（CEANS）提出的建议得到执行；
- b) 各国应通过善治促进优质的空中航行服务表现；
- c) 国际民航组织应采取所有相关措施，务使各国广泛知晓和了解它关于用户收费的政策以及它与机场和空中航行服务提供者的治理、自主、控制和管理有关的指导材料，并确保它们继续具有相关性、与时俱进和符合改变中的状况；和
- d) 国际民航组织应该继续监测机场商业化和私有化方面出现的各种变化，从各国收集关于机场和空中航行服务收费政策实施水平的信息，和以Doc 9082号文件补篇的形式公布并定期更新这一信息。