



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: 审议关键问题和相关的监管框架

议程项目 2.7: 机场和空中航行服务的经济

监督职能的供资

(由秘书处提交)

执行摘要

近年来，各国航空安全、保安和经济监督职能的供资问题引起了国际民航组织的注意。本文件介绍国际民航组织关于为航空监督职能供资的各种机制的政策和指导材料。还概述国际民航组织为进一步编制有关国家一级监督职能供资而计划采取的行动。

行动：请会议：

- a) 审查本文件中所载的信息、评估和建议；和
- b) 通过第 6 段的各项建议。

参考资料： 第六次世界范围航空运输会议的参考材料见 www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 第五次会议世界范围航空运输会议 (ATConf/5, 2003年3月24日至28日，蒙特利尔) 研究讨论了关于航空运输经济自由化影响的国家监督职能和责任问题。自那时以来，对监督职能的充分和可持续的供资问题已成为一个新挑战。既然安全、保安和经济监督的职能是一项国家责任，政府供资便被认为是为这些职能提供经费的方法。然而，这并非总是可能和实际可行的，特别是对财力有限的国家来说更是如此。因此，国际民航组织制定了本文件中所概述的关于为监督职能供资问题的政策和指导。

1.2 本工作文件的结构安排如下：有三节探讨研究国际民航组织关于三个监督职能供资 (即安全监督供资、保安监督供资和经济监督供资) 的指导材料。三节中每一节的结构都围绕三个构成部分：机场/空中航行服务提供者 (ANSP) 一级的供资、国家/民用航空当局一级的供资和地区一级的供资。讨论

的依据是借助 2010 年 3 月 2 日的 EC 2/101-10/15 号国家级信件进行的关于三个监督职能供资问题的一项调查的结果。关于该国家级信件，见第六次会议世界范围航空运输会议网站 www.icao.int/meetings/atconf/6。

2. 安全监督供资

2.1 国际民航组织关于安全监督供资调查的结果表明，政府（财政部）是该职能供资的最重要的来源（49%）。其他供资来自产品和服务（16%），来自机场收费（16%）和来自导航收费（12%），另外的供资来源占剩余的 7%。在地区一级，五个地区安全监督组织（RSOOs）的现有数据显示，有三个地区安全监督组织百分之百的供资来自其成员的贡献，其余两个地区安全监督组织的全部供资中，政府的供资分别只占 26% 和 20%，差异主要来自产品和服务。

2.2 在机场或空中航行服务提供者一级，《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）指出，直接与机场服务或空中航行服务安全监督有关的成本费用可列入由各国自行决定的对用户收费的机场或空中航行服务提供者的成本基础中，条件是，此种成本费用要由服务提供者承担（参见 DOC 9082 号文件第 II 篇第 2 x）段和第 III 篇第 3 vii）段）。

2.3 Doc 9082 号文件还指出，国际民航组织关于收费的政策只与机场和空中航行服务收费有关（参见该文件前言第 3 段）。然而，Doc 9082 号文件中所载的政策和收费原则可适用于其他情况，例如，可适用于国家一级和地区一级安全监督职能的供资。在所有情况下，关于安全监督供资，不但应遵循只应为所得到的服务支付费用的要求，还应遵循四项关键收费原则：非歧视、透明、成本相关和与用户磋商。

2.4 在地区一级，继 2011 年 10 月 26 日至 28 日在国际民航组织总部召开的地区安全监督组织专题讨论会之后，理事会确定应该编制有关为地区安全监督组织可持续供资的进一步指导材料。因此，秘书处编制了为地区安全监督组织可持续供资的新的指导材料，该指导材料将航空安全收费增列为一个可能的来源。机场经济专家组和空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP）的成员们认为，他们没有制定关于航空监督职能供资指导的授权或权限，因为航空监督职能和机场和空中航行服务没有直接关系。因此，在与各地区安全监督组织、世界银行（WB）、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）以及机场经济专家组和空中航行服务经济专家组主席协商下制定了关于航空安全收费的新的指导。

2.5 根据载于 Doc 9082 号文件的政策，航空安全收费可回收地区安全监督组织提供某些安全监督服务的成本，可将非歧视、成本相关、透明和与用户磋商这四项关键收费原则纳入地区安全监督组织的基本协议、规章或政策。关于地区安全监督组织供资的指导材料强调，在实施任何航空安全收费前，应有严格的保障措施，该指导材料还载有关于地区安全监督组织的其他经济和管理方面的广泛指导。拟将该指导材料纳入《安全监督手册》（Doc 9734 号文件）。

2.6 应该指出，秘书处正在探讨制定关于在国家一级（即由民用航空管理局）为安全监督职能可持续供资的新的机制和进一步指导材料，作为为地区安全监督组织制定的指导的一个基础。

3. 保安监督供资

3.1 国际民航组织关于为保安监督供资的调查结果表明，为这一职能供资的最重要来源 (67%) 来自政府 (财政部)，8%来自机场收费和 12%来自空中导航收费，其他供资来源占剩余的 13%。

3.2 关于机场一级和空中航行服务提供者一级，Doc 9082 号文件指出，直接与机场服务或空中航行服务安全监督有关的成本费用可列入由各国自行决定的对用户收费的机场或空中航行服务提供者的成本基础中，条件是，此种成本费用要由服务提供者承担 (参见 DOC 9082 号文件第 II 篇第 2 x) 段和第 III 篇第 3 vii) 段)。此外还说，不应向民用航空征收由各国履行的一般保安职能产生的任何费用，例如，一般治安维持、情报收集和国家保安，应某些用户要求经常提供的额外保安所产生的附加费用也可向这些用户收取。当通过收费来收回机场保安成本时，可以自行决定所采用的方法，但是此类保安收费应该根据旅客人数或航空器重量而定，或者将这两个因素综合起来考虑加以决定 (参见 Doc 9082 号文件第 II 篇第 7 段)。

3.3 关于保安收费的更全面的指导材料，见《机场经济学手册》(Doc 9562 号文件) 和《空中航行服务经济学手册》(Doc 9161 号文件)。

3.4 没有要求国际民航组织编制专门针对在国家或地区一级为保安监督职能供资收取保安成本和有关费用的进一步指导材料。据认为，现有政策和指导是充分和切合实际的。然而，过去十年来，通过保安收费转嫁到用户和最终用户的机场保安成本费用已大大增加，这显示可增强国家执行现有政策的力度。

4. 经济监督供资

4.1 国际民航组织关于机场经济监督供资调查结果表明，大部分资金 (76%) 来自政府 (财政部)，另有 19%来自机场收费，其余 5%来自其他来源。对于空中航行服务提供者来说，结果显示，大部分资金 (68%) 也来自政府 (财政部)，另有 23%来自空中航行服务收费，其余 9%来自其他来源。

4.2 国际民航组织为机场和空中航行服务提供者经济监督职能供资制定了广泛的政策指导。Doc 9082 号文件 (第 1 篇第 12 至 15 段) 指出，各国履行其经济监督责任应该明确与运营及提供机场和空中航行服务分离开，并明确界定每一职能的作用和权力。此外，经济监督的主要目的，应该是在机场和空中航行服务提供者 (包括由政府运营的提供者) 的利益与各项公共政策目标之间取得平衡，例如，防止机场和空中航行服务提供者滥用他们可能有的任何优势地位、确保透明度和不歧视、确定投资满足需求、或保护用户和最终用户的利益。最后，直接与机场服务或空中航行服务经济监督职能有关的成本费用可列入由各国自行决定的机场或空中航行服务提供者的成本基础中，条件是，此种成本费用要由服务提供者承担 (参见 DOC 9082 号文件第 II 篇第 2 x) 段和第 III 篇第 3 vii) 段)。

4.3 在国家一级，《机场经济学手册》(Doc 9562 号文件) 和《空中航行服务经济学手册》(Doc 9161 号文件) 指出，对与诸如保留备用规制、价格上限规制或利润率规制等特定经济监督形式有关的可能的成本 (和效益) 需要加以评估。经济监督工作的运行和管理不是不付代价的，与经济监督有关的成本可能因一个国家监督形式由宽松转向更严格的做法而增加。在极端情况下，监管的成本可能超过预期的效益。因此，除了适用竞争法以外，选择一个适当的形式就是一个寻找一系列选项的问题，目

的是要在一可接受的水平上，以最小监管代价保护公众的利益。

4.4 最后，关于地区一级经济监督职能的供资问题，机场和空中航行服务经济会议 (CEANS，2008年9月15日至20日，蒙特利尔) 建议，各国应考虑，在单个国家没有充分的能力履行其经济监督职能的情况下，采用区域性的经济监督办法 (参见 DOC 9082 号文件第 1 篇第 15 段)。

5. 结论

5.1 根据上述讨论，可以得出下述结论：

- a) 安全、保安和经济监督的职能是一项国家责任。然而，对财力有限的国家来说，利用政府为这些职能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 Doc 9082 号文件中的国际民航组织关于收费的政策，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。

6. 建议

6.1 提出下列建议供会议审议：

- a) 国际民航组织应继续编制其关于为国家一级安全监督职能可持续供资的指导材料；
- b) 国际民航组织应继续监测保安和经济监督供资的情况；
- c) 国际民航组织应进一步探索建立新的机制，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；
- d) 国际民航组织应保持对其政策和指导不断更新和适应不同国家遇到的各种不同情况；和
- e) 国际民航组织应采取一切有关措施，确保广泛了解和知道其关于向用户收费的政策和指导材料。