



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
2.8: 实施国际民航组织的政策和指导

国际民航组织关于航空运输监管的政策情况

（由秘书处提交）

执行摘要

本工作文件论及了国际民航组织目前的国际航空运输经济监管政策和指导的针对性及有效性。它讨论了各国对国际民航组织政策和指导的应用和实施情况，并提出了为促进其使用并使其尽可能得到广泛遵守的可行措施，以便为发展航空运输建立更加有利和协调一致的监管环境。

行动：请会议：

- a) 审查本文件提供的信息和评估；
- b) 核准第4段所载的结论；和
- c) 通过第5段所载的建议。

参考文件： ATConf/6 次会议的参考材料载于 www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 国际民航组织为航空运输监管和自由化制定了广泛的政策和指导材料，供各国予以使用，其中包括《国际航空运输领域的税收政策》（Doc 8632 号文件）和《关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc 9082 号文件）。虽然许多国家遵循了这些国际民航组织政策，但在某些情况下，这些政策未能得到适当应用或实施。应该指出的是，这些政策和指导都是建议性质，供各国选择使用。

2. 国际民航组织的工作和相关政策与指导

2.1 各成员国须遵守国际民航组织的标准和建议措施（SARPs），如果国家不能予以遵守，则必须在标准和建议措施的生效日期之前通报差异。然而，国际民航组织在经济监管领域的政策是由其成员国在全球层面上通过的，虽然这些政策是由国际航空界商定的，因而意味着各国承担着道义上的遵守义务，但这些政策不是强制性的；应用、实施或遵守与否都由各国自行斟酌决定。

2.2 多年来，国际民航组织大会已经认识到这些政策的重要性，并在大会 A37-20 号决议《国际民航组织在航空运输领域持续政策的综合声明》中，敦促各国必须充分考虑到国际民航组织为国际航空运输经济监管制定的政策和指导材料。因此，根据 1994 年和 2003 年的航空运输会议，秘书处的工作重点是促进并协助各国执行国际民航组织的一系列经济监管政策和指导。

2.3 关于国际航空运输监管的国际民航组织现行政策和指导材料主要载于两份出版物之内：Doc 9587 号文件：《国际航空运输经济管理的政策和指导材料》和 Doc 9626 号文件：《国际航空运输监管手册》。

2.4 Doc 9587 号文件是一份全面文件，汇总了国际民航组织通过的关于国际航空运输监管的经济方面的所有正式政策和指导材料。除了《国际民用航空公约》（芝加哥公约）的有关条款和《国际航空运输过境协定》之外，Doc 9587 号文件还包含有关大会和理事会决议和决定，以及各次航空运输会议的结论、建议和宣言。该文件还包括理事会核准的指导材料，例如《国际民航组织航空运输协定范本》（TASA），以及航空运输监管专家组（ATRP）通过的建议。Doc 9587 号文件现行版本是第三版，于 2008 年出版。

2.5 Doc 9626 号文件补充和完善了 Doc 9587 号文件。它包含对现有国家、双边和多边层面上监管程序和结构的说明和分析材料，以及监管内容和关键问题。Doc 9626 号文件针对国际航空运输监管的众多领域，提供了全面和客观的信息来源。它为监管从业者和培训目的提供了有用的参考材料。现行版本是 2004 年出版的第二版。

2.6 Doc 8632 号文件补篇为各国提供了关于各国遵守国际民航组织税收政策的信息。而国际民航组织关于收费政策的信息，则是通过 2008 年《国际民航组织机场和空中航行服务经济会议（CEANS）各项建议的实施情况报告》（Doc 9908 号文件）予以提供的。有关政策和补充信息都登在国际民航组织公共网站上。需要指出的是，一半以上的成员国没有向国际民航组织提供遵守政策的情况。虽然报告这些信息的大多数国家都已遵守这些政策，但一些国家报告遵守了其中部分政策，其他国家则未指明其实施水平。

2.7 关于国际民航组织指导材料的重要性以及各国的使用情况，国际民航组织秘书处经常通过国际民航组织地区办事处或通过讲习班和研讨会收到各国的积极反馈。一些国家报告已将国际民航组织的示范条款纳入双边航空运输协定。然而，报告的范围未能系统量化。同样，一些行业组织也支持和推动使用国际民航组织的政策和指导。

3. 讨论

3.1 如上所述，国际民航组织处理了许多监管问题并制定了广泛的政策和指导材料，以确保国际航空运输安全和有序增长。根据航空运输监管专家组第 11 次会议的建议，2012 年 10 月对各国进行了一次关于国际民航组织政策和指导的相关性及其使用的问卷调查，调查显示出，超过 95% 的答复国家（61 个答复国家中占 58 个国家）了解现行政策和指导材料，超过 83% 的答复国家（61 个答复国家中占 51 个国家）认为有关文件是相关的。一些国家提议，国际民航组织应该审查和更新指导材料，以虑及监管实践方面新的发展情况。

3.2 问卷调查显示出，主要问题并非缺乏对国际民航组织政策和指导或其相关性的了解，而是可能由于其不具约束性而缺乏贯彻实施。制定这些政策的目的是推动国际航空界的共同利益。遵守政策符合各国的最佳利益，促进国际航空运输的高效、有序发展，为贸易和经济发展做出切实贡献。缺乏实施就表明迫切需要找到各种方法，加强国际民航组织政策的有效实施手段，并进一步努力鼓励各国付诸实施。因此，若要保持政策的相关性和价值，那么了解政策和推广政策就成为一项值得特别关注的问题。

3.3 值得指出是，2008 年国际民航组织机场和空中航行服务经济会议（CEANS）审议了一项类似的议程项目，内容涉及国际民航组织收费政策执行情况和各国对政策作出“道义承诺”的必要性。会议的结论是除其他外，鼓励各国在其国家法律、法规或政策中采纳 Doc 9082 号文件中所载的原则，并将这些原则纳入未来的航空运输协定，以确保机场和空中航行服务提供者予以遵守。这些结论也被视为能够提高遵守和执行国际民航组织税收政策的重要措施（见 ATConf/6-WP/10）。

3.4 关于推广政策和指导材料的方式，地区讲习班和研讨会是行之有效的工具，不仅使国家了解国际民航组织的政策和指导，也供国际民航组织秘书处获得关于政策和国家需求的反馈意见。这些活动还提供了一个极好的机会，供各国交流实施政策指导的最佳方法以及克服实施困难的信息。然而，应当指出，减少讲习班/研讨会的次数会影响到各国实施国际民航组织政策和指导材料的能力。

3.5 除了讲习班和研讨会之外，秘书处还与行业合作伙伴一起探索编制一系列相应的培训课程，以推广使用和实施国际民航组织在航空运输领域的政策和指导。在此方面，目前国际民航组织正在与 CAE¹ 一起编制有关航空运输监管的网上学习课程。通过电子手段传播信息已经成为一种重要的提供信息方式，也便于各国和用户向国际民航组织报告国家和其他用户对政策的执行情况。国际民航组织应该加强使用这些措施，作为推动认识和理解有关政策和指导的潜在方法。

3.6 至关重要的是，要为国际民航组织经济领域的政策提供“更多的牙齿”，这将支持国际民航组织为航空运输系统的经济可持续发展发挥作用。在这种情况下，必须重新肯定这一作用，以使国际民航组织能够继续帮助其成员国制定政策和做法，促进航空运输的全球化、商业化和自由化。

¹ CAE 是民用航空建模、模拟和培训方面的全球领袖。

4. 结论

4.1 综上所述，可以得出以下结论：

- a) 国际民航组织在国际航空运输经济监管和制订全面政策指导方面的领导作用是无可争辩的，以协助各国创造一个有利的监管环境，保持航空运输的可持续发展并造福于所有利害关系攸关方；
- b) 国际民航组织关于国际航空运输监管的经济方面的政策和指导材料继续是相关的，但需要保持与时俱进，回应不断变化的形势和各国与航空利害攸关方的需求；和
- c) 国际民航组织有必要与业界合作，确保普遍了解和加强实施其政策，以及使用其经济监管指导材料。

5. 建议

5.1 提出以下建议，供会议审议：

- a) 各国应该认识到国际民航组织政策和指导的重要性和相关性，并在监管实践中对其给予充分考虑；
- b) 各国应该尽一切努力确保遵守对有关航空运输领域的大会决议的承诺；
- c) 国际民航组织应该鼓励各国将国际民航组织的原则、政策和指导纳入其国家法律、法规和规章以及航空运输协定当中；
- d) 国际民航组织应该继续推广其国际航空运输经济监管方面的政策指导，并鼓励各国在其监管实践中使用国际民航组织的指导；
- e) 国际民航组织应该确保有关经济监管的政策、指导和其他材料继续是相关的、与时俱进的，并回应不断变化的形势和各国的需求；和
- f) 国际民航组织应该继续审议其他方式和方法，以加强其政策的地位，保持航空运输体系的可持续发展。