



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 2.8: 实施国际民航组织的政策和指导

前进之路：实施经改进的监管框架的行动计划

(由秘书处提交)

执行摘要

本工作文件提出了一项供国际民航组织及其成员国采用的行动计划，以促进更为协调一致和更具效率的监管框架，推动国际航空运输在全球经济中的发展。

行动：请会议：

- a) 审查本文件提供的信息和评估；
- b) 核准第 5 段所载的结论；和
- c) 通过第 6 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 虑及国际民用航空不断演进的性质，国际民航组织理事会于 2012 年 6 月 27 日批准了拟议的愿景和任务声明，连同 2014 年、2015 年、2016 年三年期的战略目标。本组织的愿景是“实现全球民用航空体系的可持续发展”，并确定了藉以实现其任务的五项战略目标。

1.2 根据这一愿景和任务，明确需要为航空运输的经济发展制定一项独特的战略目标，专门用于促进发展一个健全的、有经济活力的民用航空体系。这一战略目标认识到有必要由国际民航组织发挥领导作用，协调统一国际航空运输框架，对经济政策和支助活动给予适当的侧重。

2. 背景

2.1 1944 年，当《国际民用航空公约》（“公约”）在芝加哥签署时，各缔约方认识到确保航空运输服务可持续发展的至高重要性。公约前言规定：“下列签字各国政府(……)并使国际航空运输业务建立在机会均等的基础上，健康地和经济地经营……”

2.2 根据公约第四十四条，国际民用航空组织的宗旨和目的，在于“发展国际空中航行的原则和技术，并促进国际空中航空运输的规划和发展，以：

- a) 满足世界人民对安全、正常、有效和经济的航空运输的需要；
- b) 防止因不合理的竞争而造成经济上的浪费；
- c) 保证各缔约国的权利充分受到尊重，每一缔约国均有经营国际空运企业的公平的机会。”

2.3 但是，国际民航组织航空运输专题讨论会（IATS，2012 年 4 月 18 日至 20 日）指出，当前的航空运输环境，屡受地理和经济两方面均支离破碎的制约。

2.4 尽管有采用全球做法的目标，但业务权是由一个复杂的体系来规范的，这包括几千份双边航空运输协定，这样就在地理上造成了航空服务市场的支离破碎，与其他经济部门的情况不同。航空公司国籍这项标准是这一体系的关键：这一标准致使商业航空世界支离破碎，妨碍实现范畴经济和规模经济，并与全球经济的本质日益格格不入。由于这些国籍性的区分，航空承运人面临重重障碍，难以获得财务资源，形成跨国规模，而这些都助于确保可持续发展和在竞争市场中的长期成功。

2.5 有些参差不齐的情况是经济性的。利润在航空价值链中的分配不均。据报道，航空运输的资本投资回报率为从净损失至 2% 的薄利不等，而对某些利害攸关方，回报率却高达 20%。这就产生了一个问题，即构成单一航空运输体系各项服务的利润厚此薄彼，这样的现象是否可长期持续。无论这种支离破碎的现象是地理性的还是经济性的，或者两者均有，对在经济上可持续的航空运输体系施行的障碍，根源来自于当前的监管框架。这些障碍妨碍了效率，产生了摩擦并阻止了发展。

2.6 在国际民航组织航空运输专题讨论会结束时（结语：实现可持续性的战略和工具），主持人将专家组的集体观点表述如下：“国际民航组织确实必须制定一个明智、高效、有成效和协调统一的全球框架和能带来附加值的基本规则，以确保航空运输的所有利害攸关方享有最佳利益。成效性要求国际民航组织和第六次国际民航组织世界范围航空运输会议（ATCONF/6）开展工作，以期制定一份《芝加哥公约》关于航空运输可持续性的附件。”

2.7 制定一份《芝加哥公约》附件的可能性不是一个新的想法。1998 年，航空运输委员会在编订机场和空中航行服务经济会议（CEANS）的议程时，就曾考虑过是否可能将《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）中所载的政策和收费原则收编到一个附件中。但是，由于从各国收到的为这一会议做准备的意见中无一论及这一事项，因此未再考虑这一做法。四项关键收费原则（即不歧视、成本相关性、透明度和与用户协商）业已编入一些国家的国家立法或规章

（例如欧洲联盟关于机场收费的指令）和许多航空运输协定中（例如美国与欧洲联盟的双边协定）。¹

2.8 航空运输监管专家组第十一次会议（ATRP/11）讨论实施国际民航组织在航空运输领域的政策和指导时，建议国际民航组织对各国和有关组织进行一项调查，了解国际民航组织现行政策和指导的相关性和使用情况；同时，还建议国际民航组织向各国提供进一步信息，介绍可能的《芝加哥公约》新附件的拟议覆盖面和内容，以使各国能充分考虑这一提案。

3. 讨论

3.1 在筹备第六次运输会议时，按照航空运输监管专家组第十一次会议的建议，制定了关于全球监管体系现代化的提案，以提交会议。在这方面，国际民航组织登载了一份在线调查；2012年10月4日的SC 6/1-12/57号国家级信件敦促各国填写这一调查；截至2013年3月11日，有70个成员国做出了答复。

3.2 如附录A所示，调查中的问题7要求各国评估拟议附件的可行性；80%的答复国表示支持这一提案。附录A还提供了各国对于这一附件涵盖的领域的各项建议。

3.3 虽然做出答复的国家广泛支持制定这一附件，包括所涵盖的一系列监管事项，但是，各国是否已就这一附件的核心内容达成共识，这一点尚不明朗，因为附件预期应确保在规章、标准、程序及组织方面的可行的最高程度的一致（参阅《芝加哥公约》第三十七条），并帮助提升对国际民航组织关于航空运输事项的现行政策与指导的意识与实施。为了推动附件这一概念，有必要首先确定能否就标准和建议措施的性质与内容形成共识，用以规范国际航空运输经济监管框架的各个方面。

3.4 对调查的答复提供了各国对于期待国际民航组织拟定的监管框架的见解，涉及的领域包括市场准入，航空承运人所有权和控制权，以及现行国际民航组织政策和指导的相关性及运用这一更宽泛的方面。调查的结果表明，各国强烈支持由国际民航组织制定一份关于交换商务权利的国际协议，（ATConf/6-WP/13号文件），并制定一份多边协议，放松用于空运企业指定的所有权和控制权要求，便利空运企业获得国际资本（ATConf/6-WP/12号文件）。

3.5 最后，就国际民航组织关于国际航空运输经济监管的政策与指导材料的有效性而言，调查表明，主要问题不是缺乏对国际民航组织政策和指导的意识，而是缺乏对此种政策和指导的实施，因为这些政策和指导不具备约束力。遵守国际民航组织的政策符合各国的最佳利益，因为这能推动国际航空运输高效和有序的发展，并能促进贸易和经济发展。缺乏实施产生了一个问题，即是否有必要提高国际民航组织政策的地位，并加大力度以鼓励各国运用。

¹ 机场和空中航行服务经济会议报告（Doc 9908号文件—CEANS 2008）建议15 d)和15 e)，其中，会议建议国际民航组织应该鼓励各国将上述四项关键收费原则纳入其国家立法、规章和政策，并收编到航空运输协定中，以确保机场和空中航行服务提供者予以遵守。

4. 前进之路

4.1 考虑到对各国、业界和相关利害攸关方的复杂性和敏感性，妨碍航空运输可持续发展的各种问题只能以逐步的方式加以解决。调查表明，有几个领域更可能收编到一个全面的政策指导工具中，例如一份《芝加哥公约》附件或一套核心原则。这些内容包括机场和空中航行服务的经济，（即上述四项关键收费原则）、消费者保护和价格透明、市场准入；航空承运人所有权和控制权；以及对国际航空运输的征税等。

4.2 虽然这些可由一份附件涵盖的领域全都涉及航空运输的监管与经济，但在内容上却有本质的不同。一种可能的做法，是把每项原则都作为设想的附件中所载全球框架的一个单元。这一概念性的框架将使得单个和独立的单元能随着时间的推移而逐步拟定。开展这项工作的方式，可以是制定不同领域的核心原则，使其自成体系，例如机场和空中航行服务的关键收费原则、消费者保护和价格透明度等。

4.3 可在今后适当时考虑将这些不同的单元整合为一个单一的工具，即附件。另一方面，如果不能就制定标准和措施形成共识，对各单元的探讨亦能加强监管趋同性并采用国际民航组织的政策与指导。

4.4 必须虑及各国和业界的具体情况，以及各国对于航空运输业特定条件的合法关切。可视情将现有或未来单元中所载的不同政策通过作为建议措施或标准。无论如何，创建一个《芝加哥公约》新附件能回应各国和利害攸关方的普遍愿望，以加大经济监管的趋同性或协调一致性。因此，这可能会有力地促进对国际民航组织政策的实施。这将要求开展大量的磋商、筹备和实施工作。附录 B 载有一项初步评估，表明这项工作对于所要求的国际民航组织资源的影响，这项工作的开展将延续数个三年期。

5. 结论

5.1 综上所述，可以得出以下结论：

- a) 航空运输当前存在的支离破碎的局面对于形成一个健康和具有经济活力的航空运输体系不利；
- b) 各国支持就航空运输可持续发展的经济发展制定一个新附件，包括的内容涉及消费者保护、市场准入、机场和空中航行服务提供者的经济、税收与航空承运人所有权和控制权；和
- c) 有必要由秘书处经与航空运输监管专家组（ATRP）、机场经济专家组（AEP）/空中航行服务经济专家组（ANSEP）等相关监管专家组磋商，就可能的《芝加哥公约》新附件的拟议覆盖面和内容提供进一步信息。

6. 建议

6.1 提出以下建议，供会议审议：

- a) 国际民航组织应考虑确定一个单元式战略，鼓励对全球航空运输监管框架进行协调统一和现代化；
- b) 国际民航组织应就附件的附加值制定一项成本收益分析，供各国考虑，以实现这一目标；和
- c) 国际民航组织应向各国提供进一步信息，介绍可能的新附件的拟议覆盖面和内容，以推广国际民航组织政策的实施。

附录 A

对附件可能收编内容的肯定答复率 (以 70 个国家提供的答复为基础)

调查的问题 7: 有迹象表明, 为了提高国际民航组织政策和指导的运用, 并确保采用一个协调统一的监管框架, 国际民航组织应制定一份《国际民用航空公约》新附件, 处理航空运输的经济发展问题。你是否支持国际民航组织制定一份《公约》附件的观点?

领域	肯定答复率 *
机场和空中航行服务的经济以及航空运输协定框架	95%
消费者保护和价格透明度	91%
市场准入	93%
透明度和与用户协商	91%
航空承运人所有权和控制权	84%
对国际航空运输的征税	82%
旨在减少或限制航空器发动机排放环境影响的经济性市场措施	82%

* 这些数字是基于支持制定附件的国家数量。

附录 B

航空运输监管现代化各单元

单元	数个三年期的拟议编订内容					
						征税单元
					航空承运人 所有权和控制 权单元	
				公平竞争 单元		
			市场准入 单元			
		消费者保护 单元				
	机场/空中航 行服务经济 单元					
对国际民航 组织资源的 影响	无影响	无影响	无影响	无影响	无影响	无影响