



大会 — 第 40 届会议

经济委员会

题目编号 36：经济委员会审议的其它问题

民航当局的融资机制

(由乌克兰提交)

执行摘要

在最近几年中，越来越多的国家正面临着在履行民航领域中涉及航空安全、安保和经济有关的主要监督责任时为开展相关的活动而筹集足够的和可持续的资金的问题。在一些国家，因为投入到这些活动中的财政资源有限，经常导致与飞行安全相关的指标降低和民航当局能力不足，从而无法恰当应对持续增长的航空运输需求(旅客流量、机队规模和民航工作人员数量的快速增长)。本文审议了国际民航组织现有政策和指导材料，它们涉及向航空监督职能供资的各种机制，因此每一个国家可以藉此解决此类问题。此外，本文简要地提到了向地区安全监督系统供资的问题。

行动：考虑到本文件提供的信息，并依据本文概述的国际民航组织现有政策和指导材料，请大会：

- a) 注意本文件提供的信息；
- b) 重新确认根据国际民航组织现有政策向民航当局适当供资的主要原则(包括本文件所提供的乌克兰民航当局的示例)，保证这些政策对不断变化的航空运输形势保持相关性、即时性和响应性，同时也响应第六次世界航空运输会议(ATConf/6)提出并已经大会核准的有关供资和融资的建议；
- c) 注意民航当局的融资水平和航空运输发展水平以及对安全关键要素的有效执行是直接相关的；
- d) 考虑到这样的事实，即当和行业相比较负有监督责任的民航当局融资处于较低水平时，就可能产生安全和安保关切；
- e) 呼吁所有成员国采取所有必要措施向民航当局提供充足和可持续的融资资源，以发挥它的航空安全和安保以及促进民航发展的监督职能；
- f) 要求理事会在不让任何国家掉队举措下为成员国举办地区一级的专项讲习班/研讨会，目的是提高对国际民航组织对监督职能供资的政策、指导和其它材料的认识 and 了解，分享各国的最佳做法，并对各国根据国际民航组织在该领域的政策而采取的行动给予协助。

战略目标：本工作文件与战略目标—航空运输的经济发展有关。

财务影响：本工作文件中涉及的活动将根据国际民航组织2020-2022年期间的经常方案预算中的可用资源和/或预算外捐助资源而开展。

参考文件：	A38-WP/55, 国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明 A38-WP/56, 第六次世界航空运输会议(ATConf/6)成果 Doc 10009, 第六次世界航空运输会议(ATConf/6)报告 Doc 9734, 安全监督手册 Doc 9562, 机场经济手册 Doc 9161, 空中航行服务经济手册 Doc 9082, 国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策 Doc 8632, 国际民航组织关于国际航空运输领域征税的政策
-------	---

1. 引言

1.1 民航当局(CAA)发挥正常职能的一个重要条件是供资。在一些航空活动有限的地区,供资问题是保证民航当局得以连续运作的键问题。

1.2 根据国际民航组织的政策和指导材料,安全、安保和经济监督职能是国家应负的责任。由政府供资保证这些职能的正常发挥是正常的做法。然而,这并不总是可能和可行的,尤其是对于一些财政资源有限的国家。因此,国际民航组织制定了有关对监督职能供资的政策和指导材料,正如本文中的概述。在有些情况下,民航当局在保留国际民航组织赋予的责任的同时,把一些监督职能委托给地区安全监督组织(RSOO)。

1.3 有关国际民航组织收费政策的更全面的指导材料见诸于《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)、《机场经济手册》(Doc 9562号文件)、《空中航行服务经济手册》(Doc 9161号文件),和《安全监督手册/地区安全监督组织的供资》(Doc 9734号文件)。

1.4 因此,建议提高对国际民航组织相关政策的认识和了解,并鼓励每个国家实施上述文件中的政策。

2. 民航当局供资的乌克兰例子

2.1 在一个国家中,不论各种民航组织和设施(机场、空中航行服务提供者、航空公司等)的所有权是何种形式,也不论它们是国家拥有还是由私营企业控制,但始终是由国家承担着对它们进行安全、安保和经济监督的责任。正如第六次世界航空运输会议(ATConf/6)考虑到的,国家可自行酌定在机场和空中航行服务中与安保、安全和经济监督职能直接有关的费用可以列入它们的运行成本中。正如第六次世界航空运输会议所确认的,尽管存在一些国家的财政资源有限的事实,监督职能是国家应尽的责任,因此,必须找到适当的解决办法使得国家可以履行它的主要职能。在任何情况下,四大关键收费原则—非歧视、透明、成本相关和与使用者协商,以及使用者只对接受的服务付费—在向监督职能供资时都应得到遵守。

2.2 国际民航组织通过2010年3月2日的EC 2/101-10/15号国家级信件对向三项 监督职能(安全、安保和经济)供资问题所做的调查显示,在安全监督方面,政府(国库)是最重要的供资来源(49%)。其余的51%分别来自产品和服务(16%)、机场收费(16%)和空中航行服务收费(12%),剩下的7%来自其它供资渠道。该调查中涉及安保监督的部分显示主要的供资来源(67%)是政府(国库);8%来自机场收费,

12%来自空中航行服务收费,其余的 13%来自其它供资渠道。在经济监督的供资方面,绝大部分资金(76%)来自于政府(国库), 19%来自机场收费, 剩余的 5%来自其它供资渠道。

2.3 国际民航组织欧洲/北大西洋地区办事处在与乌克兰协调下提交了一个有关欧洲/北大西洋地区 2019 年民航局长会议的工作文件和介绍,描述了在可持续地获得足够资金和合格从业人员从而保证有效发挥安全、安保和经济监督职能方面所面临的主要挑战。在这次会议上,乌克兰代表团介绍了该国的例子,即乌克兰是如何解决乌克兰航空管理局的有限资金问题,以及如今该系统是如何运作从而保证了乌克兰的民航安全和安保监督问题。在乌克兰的例子中,乌克兰航空活动和参加国际航空组织费用专项国家基金是唯一的融资来源,该基金近 83%的收入来源于旅客和货运收费,即从每一个国际/国内旅客和每一吨国际/国内货物中收取费用。其余 17%的收入来自于乌克兰国家航空管理局提供的合格审定、登记和持续支持服务,以及来自于空中航行服务收费。上述基金的作用使得乌克兰民航局可以正常履行它的主要监督职能,雇佣和留住合格员工,保持与行业的发展同步,和提供资金对员工进行培训等。

2.4 在本文件中乌克兰分享了该国的做法,以实例说明乌克兰民航局是如何依据乌克兰在民航领域的立法接收到必要的资金,从而得以根据国际民航组织政策而履行它的监督职责。

3. 欧盟(EU)的经验

3.1 值得一提的是地区内不同国家通过一个地区安全监督机构进行合作的例子,其最主要的目的是合作并分享最佳做法,以及分担安全监督任务和资源,建立和维持一个有效的航空安全监督系统。

3.2 对于欧盟及有关参与国的情况而言,这种地区安全监督机构的角色是由欧盟航空安全局(EASA)来承担的,通过该机构 28 个欧盟成员国,再加上冰岛、列支敦士登、挪威和瑞士同意在航空安全领域进行合作,包括承担一些本应由各国承担的监督职责。欧盟航空安全局执行从国家转移到欧盟的任务,并在安全监管框架的实施中对各国提供协助。

3.3 像这种把安全监督职责从欧盟及有关参与国转移至欧盟航空安全局的做法,通过当事国向欧盟航空安全局缴纳会费从而形成各国分担费用的局面,可以使各国有效减少他们在安全监督方面的支出,同时又可保持该地区的高安全水平。

3.4 国际民航组织在《安全监督手册》(Doc 9734 号文件)B 部分第 5 节中纳入了向地区安全监督机构进行融资的指导方针。

4. 民航局融资问题面临的挑战

4.1 大多数发展中国家的民航当局没有能力动用国家资源用于这些国家的民航事业发展。在这些国家的政府中,航空是要和其它优先领域诸如国防、健康、教育和安保等争夺资金的。民航当局难以说服政府把航空列入国家发展计划中,当然列入其中是有利于从发展援助中获得供资的。

4.2 航空仍被看作是一个相对自给自足的行业,自身具有从收费和使用者交费中产生收入从而抵消资本和运营费用的巨大能力。第一个挑战是确保将所有的航空收入再投资到航空领域中去。这里说的所有收入包括所有航空和非航空收费,以及来自于机场私有化和公私合营的收入。

4.3 对于最不发达国家(LDCs)、内陆发展中国家(LLDCs)和小岛屿发展中国家(SIDs)，交通量通常太低不足以产生足够的收入用于基础设施投资。因为这个原因，也难以获得贷款。

4.4 另一个挑战是无论提供何种援助，应确保有助于航空业的能力建设和可持续性发展。如果不考虑一国民航业的整体情况，仅仅援助一个国家改进安全监督或者提高航空安保是不够的。

5. 结论

5.1 本文提出了向由国家承担的航空监督职能供资的问题，特别是那些财政资源有限的国家的供资问题。财政资源不足影响一个国家履行其监督责任的整体能力。

5.2 对安全、安保和经济进行监督是国家的责任，但是对一些财政资源有限的国家，将政府资金用于这些职能并不总是可能的或可行的。

5.3 根据从普遍安全监督审计计划的结果(规程问题)中提取的数据，对于欧洲/北大西洋地区，民航当局的融资水平和航空运输发展水平以及对安全关键要素的有效执行是直接相关的。

5.4 民航当局融资的缺乏将导致下列后果：

- a) 无力雇佣和留住合格员工，因为他们更可能“流动”到薪酬更高的行业中去。此外，还会有培训新员工的持续性需求，这也是需要占用资金和时间的；
- b) 无力正常履行三项主要的监督责任，将导致普遍安全监督审计计划审计成绩的降低；
- c) 民航当局将在行业发展的“竞争”中失败，因为这需要民航当局采取更多的监督行动，而同时融资水平并不取决于市场需求而更大程度上取决于国家的财政资源分配；
- d) 由于监督职能得不到正常发挥，国家的整体航空安全和安保水平将会降低。

6. 建议

6.1 每一个国家应采取所有必要措施制定可持续的政策，以使得无论来自政府分配的融资/国库资源如何，民航当局都能够为它的三项主要监督职能正常供资。

6.2 国际民航组织应考虑采取相应措施对各国提供支持，并提高各方对国际民航组织对基础设施和监督职能机构的供资政策、指导和其它材料的认识 and 了解；保证这些政策对不断变化的航空运输形势保持相关性、即时性和响应性，同时也响应第六次世界航空运输会议(ATConf/6)提出并已经大会核准的有关供资和融资的建议。