

国际民用航空组织（ICAO）理事会主席罗伯特·高贝·冈萨雷斯先生 在机场和空中航行服务经济会议上的开幕词

（2008 年 9 月 15 日，蒙特利尔）

我非常高兴地代表国际民用航空组织（ICAO）理事会和秘书长欢迎你们参加这次的机场和空中航行服务经济会议。

国际民航组织关于收费问题的第一次会议是在 1956 年举行的，从那以后，又举行过五次次会议。今天，我们举行的是第七次，我们的共同目标是审查和论证关于收费的现行政策指导。鉴于国际民用航空目前所处的变动不居的运行环境，这次会议显然是及时的。我们面临的各种挑战，如石油供应和价格、环境问题和运力限制等，其深度和广度尚无从确定。在这样的时候，各方必须精诚合作，帮助航空运输体系适应新的严峻现实。效率和成本效益必须成为我们的指导原则，引导我们逐步走向财务健康、可持续发展的行业目标。

这次会议之所以是及时的，还因为过去十年在服务提供者的组织和筹资方面有了重大的发展。2000 年举行的上一次会议更新了国际民航组织关于机场和空中航行服务提供者的商业化和私有化的政策指导。本次会议可以借鉴这一领域的新近经验，进一步制定政策指导，以便各国能够有效地处理有关机场和空中航行服务收费和经济方面的主要监管事项。

机场和空中航行服务的商业化和私有化，是世界各国经济持续全球化和自由化进程的组成部分。

但是，无论私有化与否，据国际民航组织所做的研究，全世界仍有数量很大的服务提供者无法完全回收成本。其影响是严重的，尤其加上航空运输的不断增长，这已经并将继续增加各国为了克服或防止机场和空域拥挤而扩建或改造机场和空中航行服务设施和服务在资金筹措方面的压力。当我们考虑到我刚才提到的各项挑战，以及它们对全球航空运输需求可能产生的不利影响，情形就变得更加复杂了。

根据《国际民用航空公约》，各国对本国空域内的航空安全和保安负有终极责任。各国还有责任确保服务是根据公认对国际空中航行安全和保安至关重要的国际民航组织标准加以提供的。

此外，各国在考虑机场和空中航行服务提供者的商业化或私有化时应该牢记，经济监督也是国家的责任。其目标在于防止来自所谓处于“自然垄断”状况的服务提供者的滥权。国家的经济监督责任可以通过几种不同的方式行使，从“轻手”疏导，到更加直接地对服务提供者的经济决策进行监管干预，如通过建立监管机制等。各国必须根据自己的具体情况选择最适当的经济监督形式。各国在决定如何行使其经济监督职能时，应该虑及服务提供者之间的竞争程度，各种备选监督形式的相关成本和效益，以及法律、制度和治理框架。

在实施了与用户协商的适当机制并建立了提供者与用户之间的合作安排的地方，更加直接的进行监管干预的必要性则可能相对减少。面对各种巨大的挑战，我深信，让行业界的合作更上一层楼，这是绝对必要的。

国际民航组织关于收费的现行政策规定，协商仅须在提高收费和实施重大基础设施开发计划等特定情形下进行。但是，协商应该是一个持续的进程，甚至需要花上一、两年时间才能建立起来，因为需要多次会谈才能建立互信，实现建设性对话。因此，我们必须加强国际民航组织关于与用户对话的政策，并要求在没有提供者与用户之间自愿安排的地方，建立常设的协商机制。这类协商应该包括机场或相关空域所有类别用户的代表。

与经济监督和与用户协商密切相关的，是服务提供者的效绩问题。由于效绩管理是服务提供者、监管者和用户的一项重要工具，各国应该在其经济监督职能范围内并通过协商过程，确保其服务提供者确定并实施适当的效绩管理制度。

本次会议的三大议题——经济监督、效绩管理和协商，是彼此关联的，并共同构成行业界，尤其是监管者、提供者和用户之间加强合作的总体策略。如果我们能就这三项议题达成共同的谅解——我相信能够达成，这将成为达成建设性的结论和建议的基础，从而帮助我们实现本次会议有关合作与效率的目标。

讲了这些以后，我认识到国际民航组织收费政策的地位与芝加哥公约的规定不同，因为缔约国并无执行这些政策的法律义务。随着机场和空中航行服务的商业化和私有化，对国际民航组织经济领域各项政策的意识可能会有所淡漠，从而造成使用费和税收方面的不同做法。例如，机场和空中航行服务提供者的经济特点和能量局限，加上航空运输服务的自由化，在一定情况下，引起了适用芝加哥公约第十五条中的不歧视原则和实行公平的费用回收措施等方面的问题。因此必须强调，这些政策是以象本次会议这样的重大国际会议的建议为基础的，因此，各国负有奉行这些政策的道义义务。各国应该认识到，不遵守国际民航组织关于收费的政策阻碍了高效率、成本效益好地提供和运行机场和空中航行服务，妨害了与用户的关系，特别是在透明度和公平对待不同类别用户等方面。因此，各国应该确保其服务提供者遵守国际民航组织的各项政策，并向国际民航组织报告在遵守这些政策方面存在的任何偏差。

我荣幸的宣布本次机场和空中航行服务经济会议开幕。航空运输委员会主席、沙特阿拉伯驻理事会代表 Saud A. R. Hashem 先生在致词时，将向我们提供本次会议议程的进一步细节。

国际民航组织理事会殷切期待你们的建议，并将非常认真地对待你们就如何才能最好地加强国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策指导，以及关于机场和空中航行服务、经济和管理的其他方面的意见。

如果昨天会前专题讨论会上表达的意见有什么预示的话，我坚信本次会议一定是卓有成效的。

下面请 Hashem 先生讲几句话。