



第十二次空中航行会议

2012年11月19日至30日，蒙特利尔

议程项目 6: 未来的方向

6.1: 实施计划和方法

排除空中交通管理现代化进程中的障碍

(由CANSO提交)

摘要

航空系统组块升级(ASBU)框架是一种全新的程序化方法，利用已有的技术与预期的运营改进，将有助于推进协调一致的全球规划与实施过程。然而，在监管、社会与经济领域存在着许许多多的障碍，它们对运营绩效改进产生着阻碍，需要政治意愿与决心方可解决。

行动：邀请大会对第4.1条中的建议进行讨论。

1. 介绍

1.1 为实现空域全球统一化与互用性，国际民航组织出台了一个新的框架，称之为航空系统组块升级(ASBU)。航空系统组块升级(ASBU)框架由缔约国与行业利益相关者制定，是一种全新的程序化方法，利用已有的技术与预期的运营改进，将有助于推进协调一致的全球规划与实施过程。CANSO 支持这一关于推进空中交通管理系统现代化的理念，因为它完全符合 CANSO 的战略目标及其愿景，即：建立全球统一、可互用并且能够提供高效优质服务的航空系统。

1.2 但是，实现空中交通管理全球统一化与互用性并不仅仅面临着技术层面的挑战，技术能力已经存在或者将要存在。而是主要在监管、社会与金融领域内存在着许多的障碍。我们需要建立适合的制度与监管框架，确保这些组块升级得以实现以及发挥其最大潜力。为此，需要在政策层面做到全力以赴，从而实现航空系统组块升级所展望的提高运营绩效目标。

¹阿拉伯文、中文、英文、法文、西班牙文和俄文本由CANSO提供。

2. 背景信息

2.1 目前，空中交通管理依旧处于完全分散的状态，这不仅对安全性、效率与容量产生影响，而且对环境造成不利影响。空中交通管理的绩效因此受到连累。造成现在这种局面的原因是：许多的国家与地区愿景与实施计划因不同缘故同全球统一规划背道而驰。航空系统组块升级计划延续了国际民航组织长期以来为协调全球规划过程所做出的努力，以支持建立全球性的空中交通管理体系。

2.2 然而，如果所有的利益相关者按照航空系统组块升级框架所展望的方式规划其行动，则组块升降将只能发挥其预期的作用。航空系统组块升级计划的实施需要以国策制定为依托，需要全球协作与跨行业合作，其中涉及到政策制定者、立法者与监管者；运营商与服务供应商；制造商与解决方案供应商，需要彼此之间相互协作。目标必须是提高整体容量、效率、成本收益、安全性以及减小对环境的影响。

2.3 本次大会在对关于全球规划、制定标准以及确定与实施运行改进措施的新方法达成一致的同时，必须获得成员国对于排除进程障碍的承诺。阻碍空中交通管理现代化进程的最主要因素并非技术挑战，而是需要领导层与政治意志的经济与制度挑战。在第 35 次大会上，与会者认识到“国际民航组织的核心任务应是在实施的技术、金融、管理、法律与合作层面上促进对成员国提供帮助。”¹然而，由于遇到了制度障碍，因此实现一体化、统一化与全球互用性航空系统愿景的进程被延缓。

2.4 在第 36 次大会上，向大会再次重申了 A35-15 号大会决议，敦促成员国采取举措，以确保今后的全球空中交通管理体系以绩效为基础，并呼吁各方“将国际民航组织全球空中交通管理运营理念作为共同的框架，引导对通信、导航与监视/空中交通管理体系的规划与实施。”²第 35 次大会还达成了另外一项决议：实施通信、导航与监视/空中交通管理体系不应影响到成员国的主权与边界，并且提出，“经济与制度问题，尤其是成本/收益分析、设施投资、成本回收与合作方面需要由成员国自行与/或共同解决。”³

3. 阻碍空中交通管理现代化进程的障碍

3.1 在政治层面，政府必须在主权方面进一步达成共识，从而符合 21 世纪的航空运输要求。需要按照空域用户的运营要求，而不是按照根据国家边界划定的空域对空域进行划分，以及提供航空服务。成员国需要出台有助于推动民间/军方协作与合作，以及更恰当设计与使用空域的适合政策、立法与法规。

3.2 在监管层面上，CANSO 希望各方对以下方面予以关注：

3.2.1 制约航空业行为的规定可能出现诸多变更，这使得航空业对于何去何从不知所措。为了消除这一不确定性，应当以最高透明度与可预测性实施制定规则与规定的行政过程，同时为受监管的社群提供与政策与规定制定者对话的机会。

¹ 实施的大会决议（2010 年 10 月 8 日起生效），ICAO Doc 9958, p. I-85

² Ibid., p. I-85

³ Ibid., p. I-84

3.2.2 航空业将需要遵守由众多管理部门制定的许多规定与合规条款。因此，监管部门应当考虑规定所造成的累积影响，并且尽可能地避免抄袭与复制。

3.2.3 必须将标准制定工作理解作为一种确保提升空中交通管理绩效的战略行动，一种确保安全、互用性、知识传播与促进创新的关键手段。部署不同的空中交通管理现代化计划需要制定与实施用于成员国与行业的国际民航组织标准与建议实践（SARP）。为了快速满足不断变化的需求，将需要开发一种完善、全面、高效以及技术最新的标准制定系统。

3.2.4 新的流程需要得到运营批准过程的支持；飞机或者地面所需的设备与系统需要定期接受认证。需要对合规过程进行认真考虑，以免不必要的重复作业以及将资源从高产量的活动中抽调出。

3.2.5 许多的技术解决方案与理念已经存在；我们现在需要制定一套辅助的运营与经济原则，以实现运营收益。CANSO一直与行业合作伙伴协作，共同制定这种可行的运营与经济原则和政策。

3.3 在社会层面，我们需要认识到对于更高效率与生产力的需求，以及新技术与更高自动化的推出，将会继续导致工作场所发生变化以及出现不确定性。需要建立一种鼓励通过社会交往与协作的方式处理劳动关系的法律与法规环境，以解决目前与未来的挑战。

3.4 在经济与金融层面，我们懂得成本，但是我们并不完全了解空中交通管理现代化的优点。但是，我们期待数十亿元的投资。空中交通管理现代化需要由雄厚的经济实力作保障，因为将需要大量的经济开销，这些开销是无法通过传统的用户费用抵补的。当出现政府债务与信用风险时，政府投资将会很有限。需要探索出非传统式融资方法，这将无一例外地需要私营部门的更多参与。政策制定者与监管者应当谨防对试图做出战略决策的航空业造成不必要的不确定性，从而避免延迟以及降低投资积极性。

3.5 这将不可避免地需要出台新的商业模式与治理结构，用于提供航空服务。有效的治理可实现优秀的航空服务绩效。此外，有效的治理离不开精明的政府决策、有利的决策与适合的规定。必须确保在提供航空服务时担当更大的责任，这依靠的是有效的治理。否则，成员国及其航空服务供应商提供的不合格服务与系统性能以及不达标的法规实施将继续被容忍，因为没有针对不作为行为的切实处罚手段。

3.6 尽管所有权与组织形式并非关键因素，但是将服务规定与管理监督加以分离不可或缺。服务规定需要具有独立性。利用商业原则以及客户服务成为焦点的管理方法还有助于实现最高性能。这些目标可通过提供更大自主性的不同模式实现，包括但不限于公司化、公私合作或者私有化。对管理机构进行授权，使其不受政治因素干扰，对属于其范围内的事务进行决策至关重要。

4. 结束语

4.1 排除空中交通管理现代化进程中的障碍与成员国政策制定、立法与监管息息相关，将需要政治意愿与决心加以解决。诚邀大会对以下建议达成一致：

建议 6/x — 支持航空系统组块升级（ASBU）的国策框架

大会赞同：

- a) 成员国通过与地区规划和实施小组（PIRG）协作，以及与航空业配合制定出行动方案，以解决已经发现的空中交通管理现代化进程障碍，并将其作为航空系统组块升级规划与实施活动的一部分；
- b) 国际民航组织将在实施航空系统组块升级的不同方面对成员国提供帮助；和
- c) 国际民航组织与所有相关的国际组织合作，制定与实施交流与利益相关者外展服务策略，并将其作为首要任务处理，以解决阻碍航空系统组块升级实施的制度障碍。

— 完 —