



大会第 37 届会议

经济委员会

议程项目 50：机场和空中航行服务的经济

机场和空中航行服务经济方面的发展情况

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件报告了自上届大会以来，国际民航组织在协助各国高效和有成本效益地经营机场和空中航行服务方面，所完成的主要工作。该文件还简要概述了机场和空中航行服务经济方面的发展情况，并提出了本组织下个三年期的行动计划。

行动：请大会核准第 4 段概述的今后的活动，其中包括：

- a) 国际民航组织与各成员国、业界、有关国际组织和其他利害攸关方在机场和空中航行服务的经济方面共同关心的问题合作和接触；
- b) 传播和宣传收费政策；
- c) 对 Doc 9082 号文件的修改和两个经济手册定稿；
- d) 在成本回收的基础上举办地区讲习班，在商业基础上举行机场收费培训；
- e) 针对正在出现的问题制定新的指导；
- f) 监测机场和空中航行服务的经济状况及其对收费的相应影响；和
- g) 为国际民航组织《机场和空中航行服务收费表》(Doc 7100 号文件) 开发一个在线数据库。

战略目标:	本文件提议的行动，将促进实现战略目标 D，尤其是以高效和具有成本效益的方式来持续提供机场和空中航行服务。
财务影响:	本文件中提及的各项活动，将根据 2011 年—2013 年方案预算的可用资源和/或预算外捐助情况进行。
参考文件:	A37-WP/20 号文件：国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明 Doc 9082 号文件：《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》 Doc 9562 号文件：《机场经济手册》 Doc 9161 号文件：《空中航行服务经济手册》 Doc 9904 号文件：《理事会第 180 届会议记录摘要（附有题目索引）》

Doc 9902 号文件：《大会有效决议》（截至 2007 年 9 月 28 日） Doc 9908 号文件：《机场和空中航行服务经济会议（CEANS）的报告》 Doc 7100 号文件：《机场和空中航行服务收费表》
--

1. 引言

1.1 自大会第 36 届会议以来，机场和空中航行服务的经济、管理和组织方面出现了一些发展情况。本文件报告了理事会在过去三年期中审议的该领域各项事项。文件还设想了在 2011 年—2013 年规划活动中，需要处理的关键事项。

2. 国际民航组织所做的主要工作

2.1 过去三年期中，在此方面开展的最为重要的活动是 2008 年 9 月召开了机场和空中航行服务经济会议（CEANS）。会议的目的是吸取机场和空中航行服务提供者（ANSPs）商业化/私有化的经验；评估未来的挑战；使航空运输业的合作更上一层楼；并就如何优化经营与提供机场和空中航行服务的效率和成本效益的方式与方法形成共识。机场经济专家组（AEP）和空中航行服务经济专家组（ANSEP），分别于 2007 年 9 月和 2008 年 2 月举行了两次会议，以便协助秘书处筹备该次会议。

2.2 会议通过了 15 项建议，其中 10 项旨在加强《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），尤其侧重于将经济监督作为国家的责任；实施绩效管理；建立明确界定的定期协商进程；在制定收费方面提供更大的灵活性；明确区分监管和运营职能；通过最佳作法实施优良企业管理；以及高效和有成本效益地实施全球空中交通管理运行概念。会议的建议还呼吁各国将国际民航组织政策的主要原则纳入其国家立法、规章或政策，以及所有航空服务协定之中。其它建议还要求开展具体研究，修订或扩展指导材料，并提出了成员国要采取的具体行动。会议的报告是作为《机场和空中航行服务经济会议（CEANS）报告》（Doc 9908 号文件）予以出版的。

2.3 理事会于 2008 年 11 月 17 日核准了该会议的建议（C-DEC 185/11 号决定），经修改的 Doc 9082 号文件，于 2009 年 1 月作为第八版予以出版。2009 年 1 月 30 日，向各成员国发送了 SD 38/1-09/2 号国家级信件，通报了会议的成果。

2.4 2009 年 11 月 30 日至 12 月 4 日，举行机场经济专家组 — 空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP）第三次联席会议。其主要目的是，就机场和空中航行服务经济会议的各项建议采取后续行动，尤其涉及：a) 修订并扩展《机场经济手册》（Doc 9562 号文件）和《空中航行服务经济手册》（Doc 9161 号文件）的指导材料；和 b) 改进 Doc 9082 号文件的结构和可读性。在计划于 2011 年 2 月 7 日至 11 日举行的两个经济专家组第四次联席会议上，在制定两个经济手册的指导材料和 Doc 9082 号文件方面将取得进一步的进展。

2.5 秘书处在此期间举办了一系列地区讲习班，以跟进实施机场和空中航行服务经济会议的建议，即应该采取一切相关措施，确保广泛普及和了解国际民航组织的收费政策。第一次讲习班是于 2008 年

12月，在维也纳为欧洲各国举行的；第二次讲习班是于2009年2月，在曼谷为亚太各国举行的。2009年8月，经与非洲民航委员会（AFCAC）合作，并由乌干达民用航空当局主办，在坎帕拉举行了关于机场和空中航行服务经济的地区专题讨论会。在这次讨论会之后，分别于2010年2月和3月，在达喀尔和内罗毕又举办了两个次地区讲习班。

2.6 此外，国际民航组织协同国际机场理事会（ACI），制定了关于机场收费的一项培训课程；迄今为止，这一课程已经举办了九次，使来自72个国家的172名航空专业人员从中受益。

3. 发展情况与监管事项

3.1 2009年初期，秘书处对机场和空中航行服务的财务状况进行了研究；根据这一研究，总体而言，机场在2007年都是盈利的。但仍有很多业务量较低的国际机场继续亏损经营。空中航行服务提供者的情况与机场的情况类似。在经营定期航班的航空公司的运营总支出中，就机场和空中航行收费所占的百分比而言，近年来其收费水平都相当稳定；2008年，这些收费分别占运营总支出的4%和2.3%。

3.2 航空运输服务的总体经济形势，自2008年晚期开始恶化，2009年则进一步雪上加霜。航空业务量持续下滑，使许多机场运营者和空中航行服务提供者都面临经济挑战。2009年期间，由于航班次数减少、旅客数量减少，造成其收入不断下降。全世界的机场和空中航行服务提供者都削减了成本，对资本投资进行了重新计议，冻结了人员征聘并裁减了员工数量。许多机场和空中航行服务提供者，要么没有提高收费，要么限制了原定涨价，某些服务提供者甚至临时降低了收费。

3.3 秘书处（于2008年进行的）关于机场和空中航行服务提供者的所有权、组织和监管作法的一项研究显示，近年来机场商业化和私有化的步伐日趋缓慢。这是因为在大部分（从投资者角度而言）最具潜力的机场当中，许多机场都已经转给私人利益或者已经进行了商业化，而始于2008年全球金融危机也在从中作梗。但是，只要商业界认为机场是一项健全的投资，则跨界投资和多国管理的安排将会继续发展下去。同样，对空中航行服务提供者的商业化，也已放慢了步伐。

3.4 在机场和空中航行服务提供者运营其中的商业化和私有化环境以及业界趋势，增加了对国际民航组织政策的意识较为淡薄的风险。由于国家对于遵守国际民航组织政策缺乏坚定的承诺，导致其机场和空中航行服务提供者采用不同的收费规则，这种情况不利于航空运输和航空基础设施既有序又可持续发展。

3.5 在监管职能与运营职能相互分离的某些国家，对监管当局内各种监督职能的供资也面临着层层困难。对于某些地区安全监督组织（RSOOs）而言，资金也是一个问题。

3.6 此外，某些机场的运行也令人倍感关注；虽然经济上而言，这些机场不可行，但是为了国际航空运输安全和/或社会经济之目的，它们作为综合运输网络的组成部分，确是十分必要的。

3.7 在运营和管理方面，下列地区正在出现重要变化：a) 北美地区，通过下一代航空运输系统综合国家计划，空中交通管制正在从雷达地基系统转换为星基系统；和 b) 欧洲地区，单一欧洲天空 ATM 研究（SESAR）项目旨在开发新一代空中交通管理系统，能够确保以后30年航空运输的安全和流畅。

通过了单一欧洲天空的第二套方案，这是为增强空中交通管理系统的效绩而向前迈出的重要一步，它在安全、容量、飞行效率、成本效益和环境可持续性等关键领域，都规定了具有约束力的目标。

4. 今后的工作

4.1 国际民航组织将与各成员国、业界、有关国际组织和其他利害关系方进行合作和接触，以处理在机场和空中航行服务的经济方面共同关心的问题。

4.2 国际民航组织将继续向各国、机场、空中航行服务提供者和用户提供指导和信息，以促进更好地理解收费政策，以及如何利用这些政策来协助它们全面增强其效绩，以具有成本效益的方式提供和经营机场和空中航行服务。

4.3 国际民航组织将对 Doc 9082 号文件的修改定稿，作为第九版出版，并将完成关于 Doc 9562 号文件和 Doc 9161 号文件的指导材料。这一强化国际民航组织政策和指导材料的举措，将是一项十分有用的办法，帮助各国在机场与空中航行服务商业化和私有化的范畴内，以适当方式行使其管理和控制职责。

4.4 为了增强对国际民航组织收费政策的意识和了解，并促使尽可能广泛地遵守这些政策，国际民航组织将继续在成本回收的基础上举办地区讲习班，发送关于各国执行此类政策的情况，并就机场的商业收费提供培训课程。

4.5 国际民航组织还计划针对正在出现的问题制定新的指导，其中包括：a) 在国家一级和地区一级（包括地区安全监督组织）为监督职能供资的方法；b) 经济上不可行的机场的可持续性；和 c) 收费，在从航空情报服务向航空情报管理过渡的过程中，经济和体制方面的内容。

4.6 鉴于机场和空中航行服务的特定性质，还有必要紧密跟踪其财务状况的发展，以及对收费的相应影响，以确保在有关各方的利益之间，达到适当有度的平衡。

4.7 另一个需要做出大量工作的相关领域，是为国际民航组织《机场和空中航行服务收费表》(Doc 7100 号文件) 开发一个数据库，目的是将世界各地的收费信息，作为互动式文件在线提供，从而增强透明度。

4.8 上述关于机场和空中航行服务经济方面的未来工作，将在 2011 年—2013 年方案预算的可用资源范围内，和/或使用预算外的捐助去进行。