



世界范围航空运输会议

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 2.7: 机场和空中航行服务的经济

各国对机场和空中航行服务经济会议 (CEANS-2008) 的建设的实施情况

(由秘书处提交)

执行摘要

本文件介绍了秘书处通过两份国家级信件 (分别为 2010 年 5 月 31 日的 SD 38/4-10/38 和 2012 年 4 月 13 日的 SD 38/4-12/29) 开展的关于各国对机场和空中航行服务经济会议 (CEANS, 2008 年 9 月 15 日至 20 日) 的关键建议实施情况的两项调查的结果。本文件的依据是从国际民航组织 79 个缔约国收到的回复, 按航空器离港架次计算, 这些国家占全球定期空中交通量的 86%; 本文件表明, 大多数对本调查进行了回复的国家都在实施在机场和空中航行服务经济会议上通过的关键建议。

行动: 请会议:

- a) 审查本文件所载的信息和评估;
- b) 核可第 4 段所载的结论; 和
- c) 通过第 5 段所载的建议。

参考资料: 第六次世界范围航空运输会议的参考材料见 www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 机场和空中航行服务经济会议 (CEANS, 2008 年 9 月 15 日至 20 日在蒙特利尔召开) 通过了 15 条建议, 这些建议通过 2009 年 1 月 30 日的 SD 38/1-09/2 号国家级信件发送给各国, 供其审议和尽早实施。

1.2 随后, 秘书处通过 2010 年 5 月 31 日的 SD 38/4-10/38 号国家级信件和 2012 年 4 月 13 日的 SD 38/4-12/29 号国家级信件 (国家级问卷载于附录 A) 进行了两次调查, 请各国反馈对会议建议的实施情况。

2. 国际民航组织的工作

2.1 由于国际民航组织的收费政策是依据主要国际会议 (最近一次会议为 2008 年的机场和空中航行服务经济会议) 的建议制定的, 所以各国有强烈的道义责任来确保机场和空中航空服务的回收成本做法符合国际民航组织的政策和指导。

2.2 很多地区性组织和行业协会 (如国际机场理事会 (ACI)) 也已经根据《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) 制定了政策和建议措施。在这一方面, 国际民航组织/国际机场理事会从 2006 年 5 月起开办了一个机场收费专门课程, 这是业界提供的唯一一个涉及国际民航组织机场收费政策的基本原则并为用户费的确定提供实用培训的课程。这一门课程旨在应对业界对公平和合理的机场收费的日益高涨的需求, 来自 91 个国家的 287 名航空专业人员参加了截至目前所提供的 16 期培训课程。为了提高对国际民航组织收费政策的认识 and 了解, 以及获得广泛的遵守, 国际民航组织将继续推广这些政策, 特别是通过提供用户费培训课程来进行推广。

3. 对现状的评估

3.1 根据机场和空中航行服务经济会议通过并得到国际民航组织理事会核可的一项建议, 鼓励各国将: a) 不歧视、b) 成本相关性、c) 透明度和 d) 与用户协商这四项关键收费原则纳入其国家立法、规章或政策以及航空运输协定中, 以确保机场运营人和空中航行服务提供者 (ANSPs) 对其加以遵守。此外, 正如 Doc 9082 号文件所确定的, 还要求秘书处从各国收集关于其对机场和空中航行服务收费政策的执行情况的信息。这些信息将在 2013 年以 Doc 9082 号文件补篇的形式进行公布。

3.2 对于秘书处所开展的两项调查, 从国际民航组织 79 个缔约国收集到了数据, 按定期商业航空公司的航空器离港架次计算, 这些国家共占空中交通总量的 86%。

3.3 调查的主要结果如下:

- a) 约 60% 的抽样国家已经对机场 (61%) 和空中航行服务提供者 (59%) 实施了经济监督;
- b) 对 Doc 9082 号文件中的国际民航组织收费政策的遵守也具有几乎同样的执行率, 59% 的国家遵守了关于机场的政策, 63% 的国际遵守了关于空中航行服务提供者的政策;
- c) 58% 的国家已经在空中航行服务提供者一级与用户进行了协商, 但只有 48% 的国家在机场一级这样做了;
- d) 约 50% 的国家已经在国家立法、规章或政策中采纳了不歧视、成本相关性、透明度和与用户协商这四项关键收费原则 (针对机场的是 49%, 针对空中航行服务提供者的是 50%), 而只有更少数量的国家已经将这些关键收费原则纳入航空运输协定中 (针对机场的是 45%, 针对空中航行服务提供者的是 48%); 和
- e) 关于经济绩效的建议是机场和空中航行服务经济会议的关键建议中实施最为不力的一个建议: 只有 47% 的抽样国家已经确保其机场制定和实施绩效管理制度, 低于 45% 的抽样国家已经确保其空中航行服务提供者这样做。

3.4 调查在每个地区的覆盖情况以及各国对机场和空中航行服务经济会议关键建议的实施情况的全球结果载于附录 B。

4. 结论

4.1 根据上述讨论，可得出下列结论：

正如对国际民航组织调查的回复所表明的那样，2008 年的机场和空中航行服务经济会议的建议已经在全球多数对调查进行了回复的国家实施，但是一些具体建议的实施率有待提高。

5. 建议

5.1 提出下列建议供会议审议：

- a) 各国应该根据相关性和国家情况继续实施在机场和空中航行服务经济会议上通过的建议。特别是：
 - i. 各国应该在机场和空中航行服务提供者一级提高对关于经济绩效的建议 2 和关于与用户协商的建议 3 的实施力度；
 - ii. 各国应该认识到 Doc 9082 号文件中的国际民航组织收费政策能够促进以高效和具有成本效益的方式提供机场运行和空中航行服务，并能够促进与用户建立起良好的关系，特别是在透明度和公平对待不同类型的用户方面，所以应该确保机场和空中航行服务提供者遵守这些政策；
 - iii. 各国应该继续将不歧视、成本相关性、透明度和与用户协商这四项关键收费原则纳入国家立法、规章或政策以及今后的航空运输协定中，以便确保机场运营人和空中航行服务提供者 (ANSPs) 对其加以遵守；
- b) 国际民航组织应该按照《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) 所规定的，继续从各国收集关于机场和空中航行服务收费政策实施水平的信息；
- c) 国际民航组织应该以 Doc 9082 号文件补篇的形式公布并定期更新这一信息；
- d) 国际民航组织应该与业界合作，采取一切相关措施，确保其收费政策获得广泛的认识和了解；和
- e) 国际民航组织应该依据机场和空中航行服务经济会议的建议制定一项规定，将其作为选择性的监管安排纳入航空运输协定范本 (TASA) 中。

附录 A

关于各国对机场和空中航行服务经济会议 (CEANS) 所通过建议的实施情况的问卷

(随 2012 年 4 月 13 日的 SD 38/4-12/29 号国家级信件发送)

(请在 **2012 年 5 月 25 日** 前完成填写并返回至国际民航组织总部)

注：如果已经在回复 SD 38/4-10/38 号国家级信件时提交了问卷，且之后未有变化，则无需填写该问卷。否则，请于 **2012 年 5 月 25 日** 前完成问卷填写，并最好通过电子邮件 (cap@icao.int)、传真 (+1 514 954-6744) 或邮件提交给国际民航组织。

国家： _____

建议 1 —— 经济监督

会议建议：

- a) 各国应该铭记：经济监督是国家的责任，除其他外，其目的是要防止服务提供者可能滥用其优势地位的风险，确保收费实践中的不歧视和透明度，保证具备满足当前和未来需求的能力，以及保护旅客和其他最终用户的利益，并与自主/私有实体获得商业化或私有化最佳效益的努力保持平衡。为了促进这些目标，各国应该按照所采用的经济监督形式，确保服务提供者与用户协商，并由其服务提供者建立和实施适当的绩效管理制度。
- b) 各国应该根据自己的具体情况选择经济监督的适当形式，同时将行政干预保持在必要的最低水平。在确定经济监督的适当形式时，竞争程度、与备选监督形式相关的成本和效益，以及法律、制度和治理框架等，均应纳入考虑。
- c) 各国应该考虑在单个国家没有能力充分履行经济监督职能的情况下采用区域做法进行经济监督。

1.1 在机场和空中航行服务经济会议召开前就已实施了经济监督：

- 1.1.1 机场 是 否
- 1.1.2 空中航行服务提供者 (ANSP) 是 否

1.2 已根据机场和空中航行服务经济会议的建议实施了经济监督：

- 1.2.1 机场 是 否
- 1.2.2 空中航行服务提供者 是 否

1.3 正在规划实施经济监督：

1.3.1 机场 是 否 1.3.2 空中航行服务提供者 是 否

1.4 意见：

建议 2 —— 经济绩效和最低报告要求

会议建议：

- a) 由于绩效管理是服务提供者、监管者和用户的一个重要管理工具，各国应该在其经济监督职责范围内确保其服务提供者建立和实施适当的绩效管理制度。
- b) 各国应该确保其服务提供者建立绩效目标，以便至少在安全、服务质量、生产率和成本效益这四个关键绩效领域 (KPAs) 持续改进，并对每个关键绩效领域的至少一项有关绩效指标进行报告。各国可以根据其目标和具体情况选择附加关键绩效领域。

2.1 在机场和空中航行服务经济会议召开前就已实施了绩效管理：

2.1.1 机场 是 否 2.1.2 空中航行服务提供者 是 否

2.2 已根据机场和空中航行服务经济会议的建议实施了绩效管理：

2.2.1 机场 是 否 2.2.2 空中航行服务提供者 是 否

2.3 正在规划实施绩效管理：

2.3.1 机场 是 否 2.3.2 空中航行服务提供者 是 否

2.4 意见:

建议 3 —— 与用户协商

会议建议:

- a) 在提供者与用户尚未做出合作安排的情况下，各国应该在其经济监督职责范围内，确保其机场和空中航行服务实体与用户建立明确界定和定期的协商进程。
- b) 各国应该确保，作为协商进程的一部分，应该就收费水平和结构以及容量开发和投资问题与用户协商；在对任何提案做出决定前，应该尽可能考虑在协商期间获得的用户的反馈意见；市场敏感数据的保密性应该得到适当保障；和相关的决定文件应该为做出的决定提供适当的理由。

3.1 在机场和空中航行服务经济会议召开前就已建立了协商进程:

- 3.1.1 机场 是 否
- 3.1.2 空中航行服务提供者 是 否

3.2 已根据机场和空中航行服务经济会议的建议实施了协商进程:

- 3.2.1 机场 是 否
- 3.2.2 空中航行服务提供者 是 否

3.3 正在规划实施协商进程:

- 3.3.1 机场 是 否
- 3.3.2 空中航行服务提供者 是 否

3.4 意见:

建议 15 —— 执行国际民航组织关于收费的政策**会议建议：**

- a) 各国应该认识到，Doc 9082 号文件中国际民航组织关于收费的政策主要源于《国际民用航空公约》第十五条，遵守这些政策，能够促进以高效和具有成本效益的方式提供和运营机场和空中航行服务，并促进与用户的良好关系，特别是在涉及透明度和公平对待不同类别用户等方面。
- b) 各国应该确保其机场和空中航行服务提供者遵守国际民航组织关于收费的政策。
- c) 国际民航组织应该与业界合作，采取一切相关措施，确保其收费政策获得广泛的认识和了解。
- d) 国际民航组织应该鼓励各国将 Doc 9082 号文件中关于不歧视、成本相关性、透明度和与用户协商的原则纳入其国家立法、规章或政策中，以确保机场和空中航行服务提供者对其加以遵守。
- e) 国际民航组织应该鼓励各国将 Doc 9082 号文件中关于不歧视、成本相关性、透明度和与用户协商的原则收编到今后的航空运输协定中，以确保机场和空中航行服务提供者对其加以遵守。

15.1 在机场和空中航行服务经济会议召开前就已在遵守国际民航组织关于收费的政策：

- 15.1.1 机场 是 否
- 15.1.2 空中航行服务提供者 是 否

15.2 已根据机场和空中航行服务经济会议的建议实施了国际民航组织关于收费的政策：

- 15.2.1 机场 是 否
- 15.2.2 空中航行服务提供者 是 否

15.3 正在规划实施国际民航组织关于收费的政策：

- 15.3.1 机场 是 否
- 15.3.2 空中航行服务提供者 是 否

15.4 在机场和空中航行服务经济会议召开前就已将 Doc 9082 号文件中的四项主要原则纳入到国家立法、规章或政策中：

- 15.4.1 机场 是 否
- 15.4.2 空中航行服务提供者 是 否

15.5 已根据机场和空中航行服务经济会议的建议，将 Doc 9082 号文件中的四项主要原则纳入了国家立法、规章或政策中：

15.5.1 机场 是 否

15.5.2 空中航行服务提供者 是 否

15.6 正在规划将 Doc 9082 号文件中的四项主要原则纳入国家立法、规章或政策中：

15.6.1 机场 是 否

15.6.2 空中航行服务提供者 是 否

15.7 在机场和空中航行服务经济会议召开前就已将 Doc 9082 号文件中的四项主要原则纳入到一项或者多项航空运输协定中：

15.7.1 机场 是 否

15.7.2 空中航行服务提供者 是 否

15.8 已根据机场和空中航行服务经济会议的建议，将 Doc 9082 号文件中的四项主要原则纳入到了一项或者多项航空运输协定中：

15.8.1 机场 是 否

15.8.2 空中航行服务提供者 是 否

15.9 正在计划将 Doc 9082 号文件中的四项主要原则纳入一项或者多项航空运输协定中：

15.9.1 机场 是 否

15.9.2 空中航行服务提供者 是 否

15.10 意见：

附录 B

对机场和空中航行服务经济会议 (CEANS) 所通过建议的实施情况

1. 调查的覆盖情况

1.1 本附录介绍了对各国实施机场和空中航行服务会议 (CEANS-2008) 的关键建议的情况进行调查的结果。本附录的依据是从国际民航组织 79 个缔约国收到的回复。

1.2 调查的地区覆盖情况也很令人满意。对于亚太、欧洲、北美、中美和加勒比 (NACC) 及南美 (SAM) 这四个地区, 进行报告的国家离港航班在从这些地区离港的定期商业航空器总架次中占了 80% 以上。进行报告的非洲国家共计约占非洲航空器离港架次的三分之二。尽管如此, 值得注意的是, 调查在中东地区的覆盖情况是个问题, 只有两个进行报告的国家, 仅占该地区航空器离港架次的 9% (见表 1)。

表 1 截至 2012 年 11 月 1 日机场和空中航行服务经济会议调查的覆盖情况

地区	国家数量(总计)	进行报告的国家数量	进行报告的国家数量占比	航空器离港架次占比 ⁽¹⁾
非洲	54	16	30%	63%
亚太	45	18	40%	81%
欧洲	45	30	67%	91%
中东	13	2	15%	9%
北美、中美和加勒比 (NACC)	21	6	29%	93%
南美 (SAM)	13	7	54%	81%
世界	191	79	41%	86%

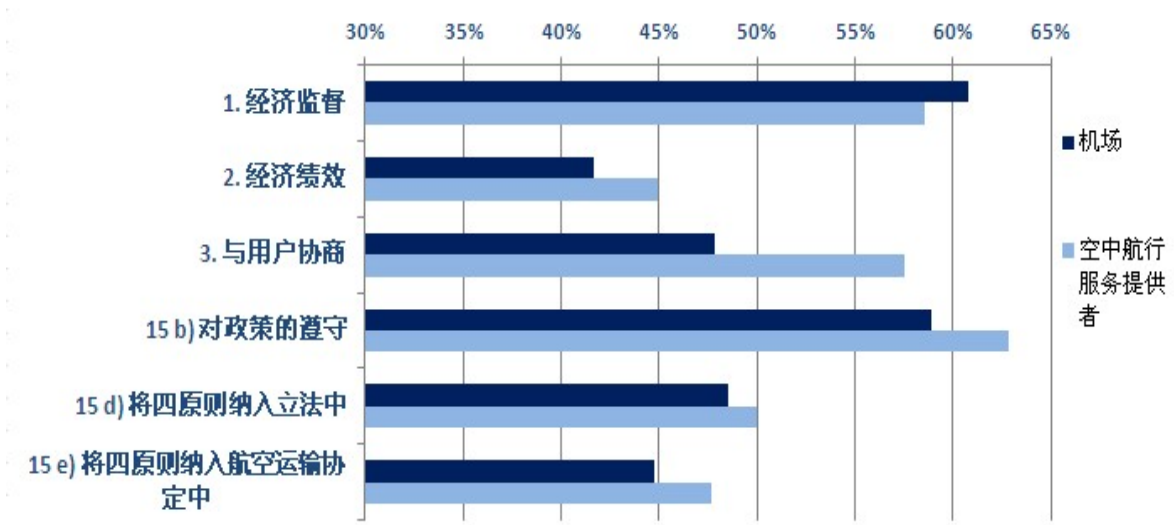
⁽¹⁾ 仅指定期航班

2. 全球结果

2.1 关于抽样国家对机场和空中航行服务经济会议建议的实施情况的结果如表 2 所示。

表2. 机场和空中航行服务经济会议建议的实施情况

世界



3. 地区结果

3.1 表 3 至表 7 汇总了关于每个地区的抽样国家对机场和空中航行服务经济会议建议的实施情况的结果，中东除外，因为进行报告的国家数量极低，无法进行有意义的数据展示。

表3. 机场和空中航行服务经济会议建议的实施情况

非洲

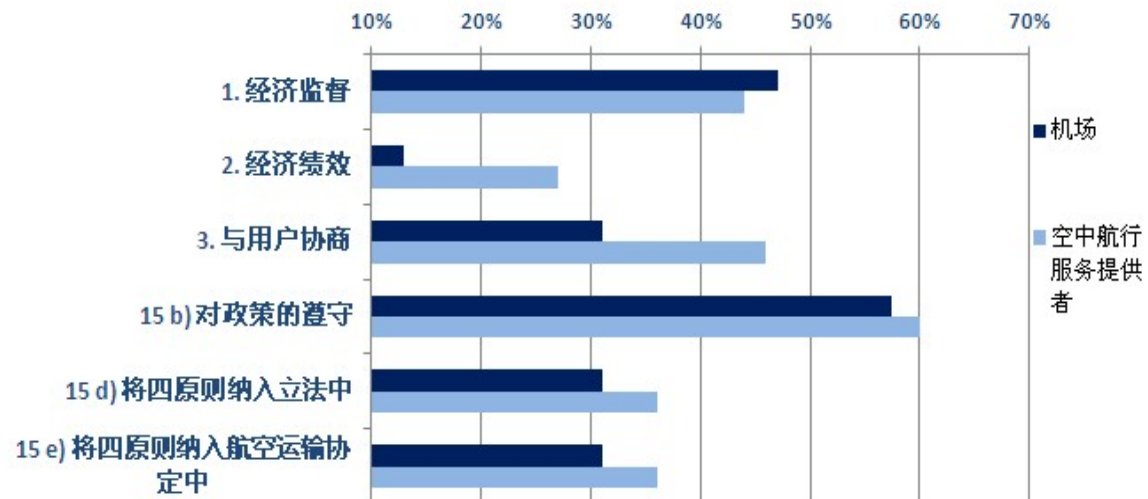


表4. 机场和空中航行服务经济会议建议的实施情况

亚太

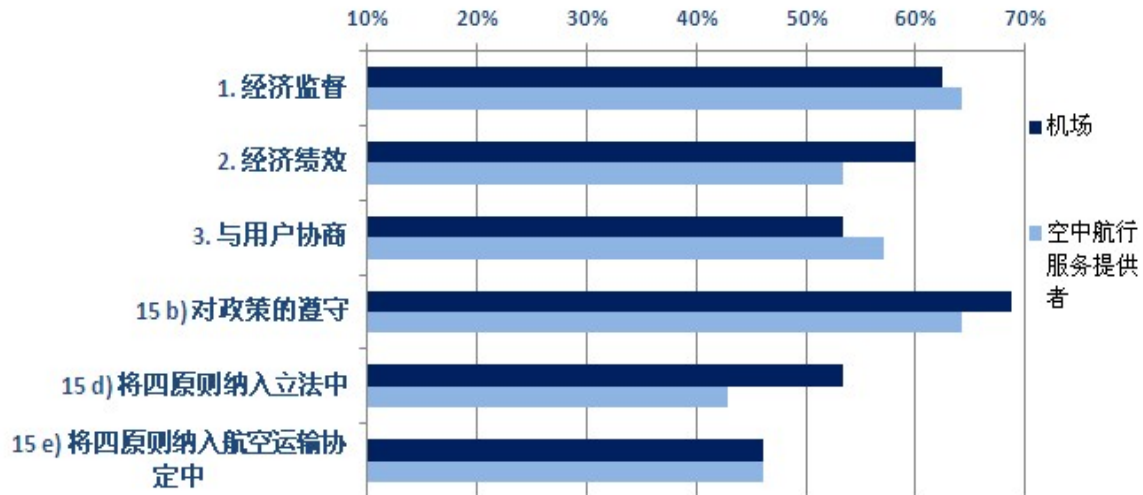


表5. 机场和空中航行服务经济会议建议的实施情况

欧洲

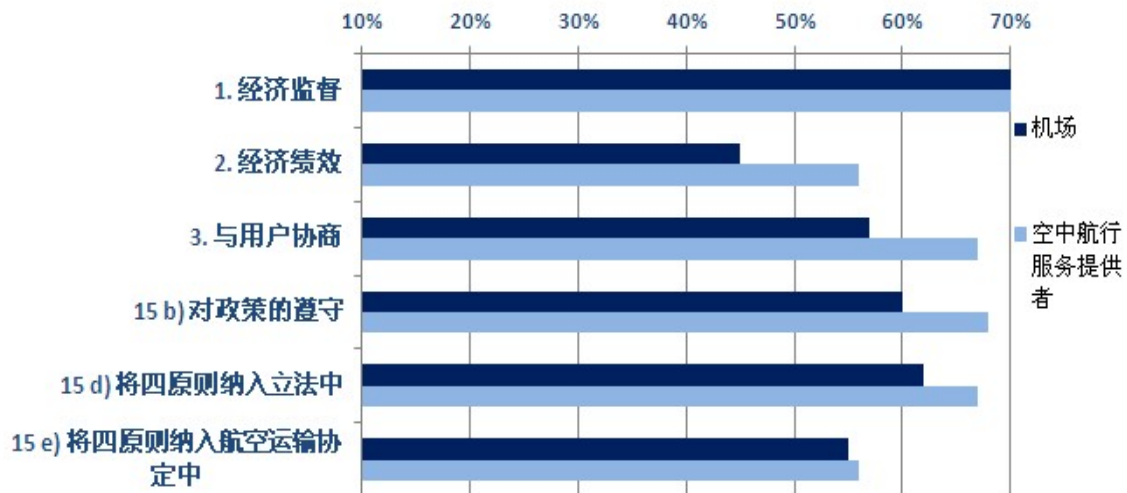


表6. 机场和空中航行服务经济会议建议的实施情况

北美、中美和加勒比

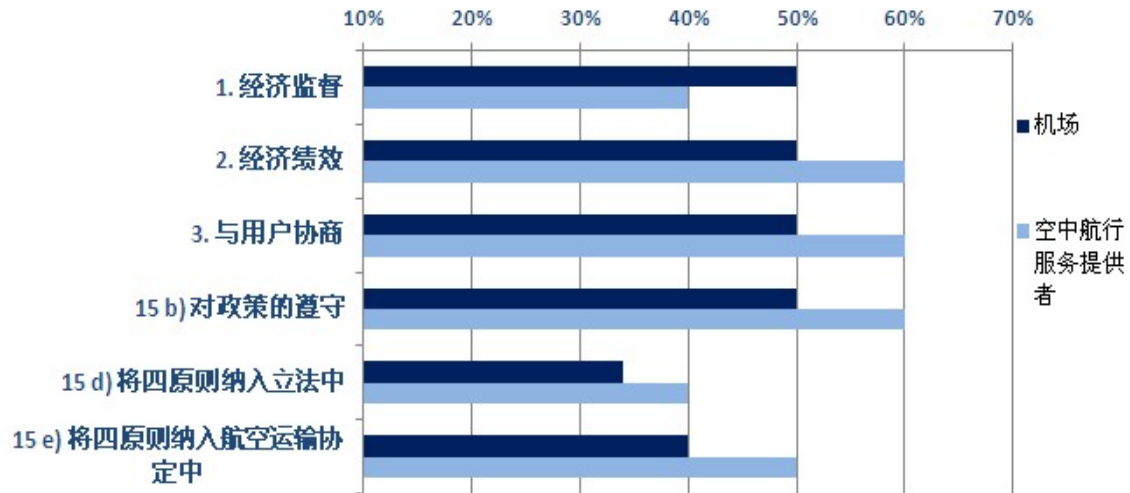


表7. 机场和空中航行服务经济会议建议的实施

南美

