



工 作 文 件

机场和空中航行服务经济会议

2008年9月15至20日，蒙特利尔

议程项目 4：执行国际民航组织关于收费的政策

执行国际民航组织关于收费的政策

(秘书处提交)

摘要

本文件就如何促进遵守《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)进行了讨论。多份报告显示，某些国家和服务提供者尚未恰当地执行国际民航组织的政策。为了提高对国际民航组织政策的认识和了解，并尽可能实现对其广泛遵守，本文件提出了多项有待采取的行动，包括由国际民航组织理事会明确重申支持该政策和国际民航组织秘书处的宣传活动。本文件还得出结论，应由各国确保其服务提供者执行国际民航组织的政策。

会议的行动在第 5 段。

1. 引言

1.1 国际民航组织逐年来已制定了一套全面的政策，载于《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)中。但经指出，现仍存在未恰当执行或根本没有执行该政策的事例。这经常是由于各国及其服务提供者对其缺乏认识和遵守这些政策的坚定承诺所致。在服务提供者迈向商业化和私营化的趋势下，伴随的是这些提供者对该政策的认识趋低的风险，这种情况可能无法得到改善。

1.2 本文件审查了各国执行国际民航组织关于收费政策的现状，并就促进遵守该政策的适当手段进行了讨论。

2. 国际民航组织政策的地位和执行情况

2.1 国际民航组织关于收费的政策与国际民用航空公约(芝加哥公约，Doc 7300 号文件)的地位

不同，其差别在于前者对国际民航组织缔约国没有要求其遵守的法律约束力，这一点有别于芝加哥公约的条款。但是，既然 Doc 9082 号文件中的原则，是根据各国充分参与的主要国际会议提出的建议而加以充实的，各国在道义上即承诺了对其加以遵守并保证其服务提供者的做法符合这些政策。据此，国际民航组织大会 A36-15 号决议敦促各国在就提供机场和空中航行服务回收成本时，不仅以芝加哥公约第十五条所载原则为凭，还应以 Doc 9082 号文件中阐明的原则为依据，无论其机场和空中航行服务是在何种组织结构下运作的。

2.2 Doc 9082 号文件第 2 号增篇中（在国际民航组织网站的“免费出版物”项下公布）载有各国对国际民航组织政策一些主要原则遵守情况的最新可获信息。其中指出，报告了此种信息的大多数国家遵守了政策，但一些国家则报告没有遵守 Doc 9082 号文件中关于机场收费的第 22 段和 23 段以及 Doc 9082 号文件中涉及空中航行服务收费的第 38、39、40 和 41 段。必须指出，一半以上的缔约国并未提供任何信息。已经就该政策的执行情况为本次会议编制了更新信息。见于 WP/20 号文件。

2.3 除了上述信息外，据报仍有若干不遵守国际民航组织政策的事例，包括：

- a) 提高了对机场和/或空中航行服务实施的收费，但未与用户进行适当的、或任何协商；
- b) 毫无合理说明即提高收费；
- c) 向用户提供的财务信息缺乏透明度；
- d) 间接地相对补贴国家用户和/或其他类别用户，其方式是针对国际服务收取较高费用（即是歧视对待某些类别的用户，这在某些案例中可能违反了芝加哥公约第十五条）；和
- e) 一些提供者不披露其收费水平。

3. 讨论

3.1 服务提供者不遵守国际民航组织关于收费的政策可能导致制定收费的做法多有分歧，并让各国更难履行其在芝加哥公约下的义务和确保公平和高效地提供机场和空中航行服务。

3.2 为了在全世界加强对国际民航组织政策的认识和执行，或可考虑采取涉及不同各方即：国际民航组织、各国、服务提供者和全体航空运输业、包括行业组织等的若干措施。

3.3 国际民航组织本身显然是任何此种努力的起点。符合逻辑的第一步骤，将是由国际民航组织理事会明确重申对 Doc 9082 号文件关于收费政策的支持、以及期待各国遵守该政策，并据此确保其服务提供者遵守该政策。

3.4 然而，光是靠理事会做出声明这一点，是无法使各国加强了解国际民航组织政策的。提高各国对该政策内容的认识和了解将是实现最高遵守水平的关键。这一点可以通过各项宣传活动来实现。

3.5 根据国际民航组织秘书处过去举办关于机场和空中航行服务经济的地区讲习班的经验表明，这是让各国熟悉国际民航组织政策并强调遵守该政策重要性的极有用工具。地区讲习班还向与会者提

供办法，使其可以判断其他国家采取了何种做法以及在何种情况下适用该政策可能带来困难。只要仔细注意确保有适当和活跃的参与，通过地区讲习班发布和交流信息能为加强了解国际民航组织政策提供良好的机会，从而促进其后的适用。此外，应该考虑与业界的一些关键伙伴合作提供培训课程。

3.6 推广和加强了解关于收费政策的其他可能方式包括，编制总结 Doc 9082 号文件关键特点的传单，并可在国际民航组织的会议和国际民航组织参与的会议上分发，以及在网上提供政策、指导材料和相关文件等。另外还可能有益的做法是，不仅从一个国家的角度、还要从用户的视角来积极监测政策的执行情况。

3.7 个别国家也可针对其服务提供者采取具体行动。各国负有责任确保其服务提供者知悉各国提供机场和空中航行服务的相关义务，各国可采取的行动包括，针对其服务提供者的需要开展某种宣教活动，充分传授对国际民航组织政策具有适当水平的了解。

3.8 不论是全球、地区或国家性质的业界组织，均可发挥重要作用，鼓励服务提供者遵守国际民航组织政策。此种组织通常对这些政策有着较多的了解，如果它们能帮助加强对国际民航组织政策和遵守政策必要性的认识，则将大有帮助。虽然具体做法最好由个别组织自定，但至少可将关于该政策的信息做为宣教或类似活动的一部分。

4. 结论

4.1 根据上文的讨论，或可做出以下结论：

- a) 各国应认识到，不遵守国际民航组织关于收费的政策，就直接牵涉到其对芝加哥关于第十五条的义务，这对以高效和有成本效益的方式提供和运行机场和空中航行服务不利，并有损与用户间的关系，特别是涉及透明度和公平对待不同类别用户等方面；
- b) 各国应确保其服务提供者遵守国际民航组织关于收费的政策，并应报告任何不遵循这些政策的做法；和
- c) 国际民航组织应采取所有相关措施，确保在各国和业界间普及对其关于收费的政策的认识和了解，并使教育和宣传工作与鼓励遵守的工作有同等的优先地位。

5. 会议的行动

5.1 请会议：

- a) 审议和采纳第 4 段中的结论；和
- b) 讨论其他可能的方式方法，以便鼓励更多地遵守和执行国际民航组织关于收费的政策。