



大会第 36 届会议  
经济委员会

议程项目 41：对提供机场和空中航行服务的管理

机场和空中航行服务的经济发展与管理

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文件报告了自大会上届会议以来，国际民航组织以高效和具有成本效益的方式协助各国开展机场和空中航行服务的运行工作，特别是通过更新和推广相关的国际民航组织政策和指导材料方面所完成的主要工作。同时，它提供了对管理和业界的趋势，以及机场和空中航行服务实体的管理发展情况的一个简要概述。在评估未来方面，文件发现了以下主要问题：商业化、经济监督、最佳商业做法、衡量效绩和生产力。随后，它介绍了本组织下个三年期的行动计划，包括密切监测发展、推广和保持现行政策和指导材料的现时性并回应各国的需求、根据需要制定新的指导、促进利害攸关方之间的合作，以及编排与机场和空中航行服务管理相关的培训课程。

行动：请大会：

- a) 核准本组织在基础设施管理的经济和组织方面的未来工作计划；和
- b) 要求各缔约国合作并支持国际民航组织在这一领域的工作。

战略目标:	本文件中的拟议行动将促进战略目标 D，特别是在提供机场和空中航行服务的效率和成本效益方面。
财务影响:	第 4 段中概述的未来工作将根据 2008 年—2010 年预算中的可用资源的优先次序进行。
参考文件:	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 9161 号文件：《空中航行服务经济手册》 Doc 9562 号文件：《机场经济手册》 Doc 9847 号文件：《大会第 35 届会议经济委员会的报告》 Doc 9848 号文件：《大会有效决议》（第 A35-18 号决议） A36-WP/xxxx 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》

## 1. 引言

1.1 自大会第 35 届会议以来，机场和空中航行服务运行的经济和组织环境出现了若干发展情况。自 2004 年以来，航空运输服务的总体经济形势比上一个三年期要有利得多，但仍不免受到燃油成本提高和保安措施趋严的影响。机场和空中航行服务必须满足对航空运输服务重新提出的需求，与此同时，这一点恰恰是经济和财务情况有所好转的主要因素。

1.2 本文件报告了过去三年当中，理事会对于基础设施管理领域所审议过的问题。同时，它还设想 了 2008 年—2010 年期间，需要由工作计划予以处理的一些关键问题和新的业界趋势。

## 2. 国际民航组织完成的主要工作

2.1 在过去三年的时间里，根据本组织大会的有关决议和决定及战略目标，秘书处完成了机场和航路设施管理方案项下的以下主要工作。（所完成工作的进一步细节可查阅《理事会年度报告》。）

2.2 对《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(Doc 9082 文件)进行了不断的审议，以保证其现时性并回应各国的要求。目前，各项修订正在进行当中，以便纳入下个版本。同时，对《机场经济手册》和《空中航行服务经济手册》(分别是 Doc 9562 号文件和 Doc 9161 号文件)中所包含的指导材料做了更新，并根据需要向各国提出了专门建议。

2.3 就机场和空中航行服务的经济情况进行了一项研究。研究表明 1998 年—2003 年期间，机场费用以及空中航行服务费，在航空公司的运营总支出中所占的比重节节下降。大多数报了数据的缔约国的国际机场已完全收回成本，其中有许多机场实际上正在赢利。不过许多交通流量小的国际机场继续是亏损经营的。空中航行服务提供者的情况与机场的情况相似。一项以 2005 年数据为基础的新研究，预计将证实先前一项研究的结论。这两项研究将在大会前登载在国际民航组织的公共网站上。

2.4 在收费方面，关于空中航行服务提供者 (ANSPs) 追缴欠债引起的争议问题，这是大会第 35 届会议期间提出的一个问题，航空运输委员会认为，制定初审前程序和法庭程序方面的指导是不合适的，因为这些是各主权国家法庭处理的问题，而不是在多国层面上处理的问题。因而，决定应侧重于可对现行指导材料加以充实的领域，比如与用户进行协商。

2.5 秘书处和空中航行服务经济专家组 (ANSEP) 进一步审议了就地区或次地区搜寻与援救 (SAR) 机制的建立和供资问题，制定新的或经修改的指导材料的必要性，这个问题对非洲大陆更是息息相关。对这一问题的讨论建议，为非洲的搜寻与援救服务供资的最好做法是为非洲大陆成立一个特定的搜寻与援救基金。

2.6 秘书处在空中航行服务经济专家组协助下不得不考虑的另一个问题，是为实施缩小的最低垂直间隔标准而向地区监测机构 (RMAs) 提供资金的问题。一些地区在这方面已经遇到困难，因此建议就此制定一种全球的做法。秘书处随后根据现行关于设立多国设施/服务的指导材料制定了一套方法，是在地区一级落实成本回收安排的一项逐步性程序。这种做法经所有地区规划和实施小组 (ALLPIRG) 核准后，也得到了理事会的核准。

2.7 关于在不同用户群体之间分摊全球导航卫星系统（GNSS）费用的问题，过去几年这一直是本组织工作方案的内容。负有协助秘书处开展研究职责的空中航行服务经济专家组，制定了将适用于民用航空与其他用户之间分摊费用的某些原则和假设。根据这些原则，全球导航卫星系统的费用分摊应一律在地区一级进行，而费用的分摊应以不同用户类别的要求为依据。其中的一个主要关切，是要找出方法以确保航空所负担的全球导航卫星系统费用不超过其公平和平等的份额。该研究的结论已经提交给理事会，理事会在其第 180 届会议期间采纳了将空中航行服务经济专家组制定的各项原则作为关于全球导航卫星系统成本分摊的临时政策指导。

### 3. 新的发展情况和主要管理问题

3.1 近年来在机场所有权和管理权方面出现的商业化和私有化趋势，未来几年仍将持续下去。但是这股趋势的步调正在减缓，这是因为许多最有潜力的机场（从投资者的角度而言）已转为私人所有或业已商业化，再加上美国 2001 年的 9/11 事件后航空运输危机的影响。只要工商界和金融机构认为一个机场可能是稳健的投资项目，越界投资和跨国管理的安排仍将持续下去。在空中航行服务方面，世界上许多国家已经对商业化选择做了评价，并根据本国具体国情做了决断。两大交通量主要来源地区：北美（美国空中航行服务提供者的改组）和欧洲（欧洲单一天空的实行），正在历经重大的变革。

3.2 针对在提供机场（或空中航行）服务方面已经实行商业化、私有化或有私人参与成分的国家，理事会建议它们建立经济监管机制，以保证尤其是在对使用费方面的垄断权不致遭到滥用。所需监管机制的性质取决于实行商业化/私有化的程度、包括宪法规定在内的国家现行法律制度、民用航空的法律结构和拟议进行变革的目标。越来越多的国家已经在监管职能与提供服务的职能之间，实现了理想的区分。负责行使监管职能的机构，应该得到适当的立法框架支持，而且最好是独立于提供者实体的，以避免利益冲突。在单独建立监管机制不可行的国家，则必须由政府本身通过其民航当局实行经济监督。

3.3 在许多国家，机场和空中航行服务的商业化进程仍处于发展阶段。因此，有关商业化各个主要方面的现行指导材料，如经济监督和管理，最佳商业做法，基准比较，效绩/生产率衡量办法和经济定价原则的运用等，在必要的时候都必须不断进行审议、修订和扩展。这对于促进和增强提供机场和空中航行服务的效率和成本效益而言，是至关重要的。

3.4 航空运输业近来出现了新的趋势，可能对服务提供者和监管者带来一些挑战，例如有具体要求的低成本承运人已驱使机场运营人对其所需做出回应（例如，单独的“低成本”旅客候机厅）。然而，其中的一些措施有可能造成歧视性待遇，或至少会造成这种印象。

3.5 一个已经影响整个航空运输业、而且在未来几年将更为严重的主要关切，就是航空器燃油的成本和供应问题。除了与航空器排放有关的环境考虑外，航空运输业不论在调整运力或运营成本方面，还必须面对多项挑战。航空器燃油的成本可能带来广泛的后果，不仅将影响航空公司（以及旅行公众），还将影响机场和空中航行服务的设计、运行及管理方式，尤其将影响到未来的容量。

#### 4. 未来的工作

4.1 在 2008 年至 2010 年三年期内，将继续进一步就经济监督和管理、最佳商业做法、基准比较、经济绩效衡量办法和经济定价原则的运用等制定有关政策和指导材料。这对于支持各国在目前机场和空中航行服务商业化和私有化的背景下适当地履行其管理和管制职责，具有举足轻重的作用。充实这方面的政策和指导材料，对于世界各地的机场和空中航行服务提供者，在按照航空公司和其他空域用户的要求，提高民用航空基础设施系统的运行效率和成本效益方面所做的努力，也是至关重要的。

4.2 服务提供者和用户之间保持健康和有效的关系，是航空运输未来发展的关键因素，这一点在经济困难时更为重要。有必要修改和扩充关于提供者和用户协商过程的政策和指导材料，以便使这种协商成为经常组织和/或正规化的机制，并能对其关系的各个方面、包括服务提供者的经济绩效和服务质量等问题加以处理。

4.3 对实施一个全球空中航行系统来说，进一步制定政策和指导材料也是至关重要的，因为，有了所涉的全部利害攸关方（国家和/或地区监管者、提供者和所有空域用户）的积极参与以及他们对所要求的商业做法的理解，方能发挥地区和全球合作中蕴含的潜力，实现成本效益的提高。与此同时，本组织在基础设施管理领域的工作方案将为世界各地区和次地区提供实际的指导和协助，以便于它们及时实施全球空中航行系统。

4.4 机场和空中航行服务的运营所处的商业化/私有化环境及新的业界趋势，使得必须更加积极地推广和传播国际民航组织有关使用费的政策。就此，国际民航组织与国际机场理事会（ACI）一道，在成本回收的基础上举办了关于机场收费的培训课程。目前，正在考虑其他培训课程，这可能将涉及与其他国际组织的合作。

4.5 在目前的管理环境中，尤其考虑到机场和空中航行服务的具体性质，将有必要对其财务情况的变化及其对使用费的相应影响进行密切跟踪，以便确保在所涉各方的利益之间取得恰当的平衡。

4.6 在下一个三年期可能需要进行大量工作的其他领域包括：为保安措施的费用分摊和成本回收制定更全面的指导材料；以及机场和空中航行收费制度等。

4.7 定于 2008 年 9 月召开的世界范围的机场和空中航行服务经济会议，以及在此层面上开展的讨论，将对上述多项题目有所裨益。该会议的主要目的之一，是要为航空业的关键利害攸关方之间的良好合作，打下经济和其他体制方面的基础。考虑到实施未来空中交通管理概念和全球空中航行系统的掣肘属于体制问题，而不是技术或运行性问题，这一点就显得格外重要了。