



大会 — 第 38 届会议

经济委员会

议程项目 42：机场和空中航行服务的经济

机场和空中航行服务的经济

(由作为非洲民用航空委员会 (AFCAC) 成员的 54 个缔约国¹提交)

执行摘要

本工作文件审议了机场和空中航行服务经济监管方面的发展情况，以及第六次世界范围航空运输会议 (ATConf/6, 2013 年 3 月 18 日至 22 日, 蒙特利尔) 有关使用国际民航组织机场和空中航行服务经济的手册和指导材料的建议。文件进一步介绍了非洲对国际民航组织在机场和空中航行服务经济方面的未来工作的立场。

行动：请大会：

- a) 注意到本工作文件所载的信息；
- b) 核准国际民航组织理事会提交的 A38-WP/51 号文件第 4.1 段至 4.3 段所载的各项建议；
- c) 指示国际民航组织理事会删除 A38-WP/51 号文件的建议 4.4，并通过地区研讨会继续推广和宣传对国际民航组织各种手册及指导材料的使用，此类地区研讨会不应在成本回收的基础上举办，以确保各成员国的普遍参与；
- d) 敦促各成员国参与有关推广和宣传使用国际民航组织机场及空中航行服务经济手册和指导材料的国际民航组织地区研讨会；和
- e) 国际民航组织应当作为一个优先事项，制定主要出于安全、保安或社会经济原因，对经济上无以为继、但构成整体航空运输网络一部分所必需的机场进行管理和运行的指导材料。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 环境保护和航空运输的可持续发展。
财务影响：	本文件所述的各项活动将在 2014 年至 2016 年经常方案预算和、或来预算外捐助的可用资源内进行。

¹ 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、斯威士兰、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦。

² 法文文本由非洲民用航空委员会提供。

参考文件：	A38-WP/51 号文件：机场和空中航行服务的经济 A38-WP/56 号文件：第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）的成果 Doc 9908 号文件：《机场和空中航行服务经济会议（CEANS）报告》 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 7100 号文件：《机场和空中航行服务费率》 第六次世界范围运输会议（ATConf/6）的报告
-------	--

1. 引言

1.1 航空运输是经济增长的一个驱动力。除吸引外国投资之外，航空运输还带来了直接的和间接的工作，促进旅游和贸易。现有统计数据表明，客运、货运、邮件和航空器起降架次将持续增长。需要不断提高机场容量并对空中航行服务的基础设施实行现代化，对此如何强调都不过分。此外，考虑到航空收费和征税的影响，包括机场和空中航行服务提供者对此类服务用户所收税费的影响问题，民用航空当局对机场和空中航行服务经济进行监管已变得势在必行。

1.2 正在出现的趋势表明，由于越来越多地适用国际民航组织关于机场和空中航行服务经济的政策，并且由于坚持使用国际民航组织关于航空收费和征税以及关于机场和空中航行服务经济的手册及指导材料，因而给行业带来了巨大的效益。

2. 监管问题

2.1 根据第六次世界范围航空运输会议期间认可的情况，国际民航组织继续为机场和空中航行服务的经济问题制定了各种手册和指导材料。这其中的一些指导文件包括 Doc 9908 号文件：《机场和空中航行服务经济会议（CEANS）报告》；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 7100 号文件：《机场和空中航行服务费率》；Doc 9562 号文件：《机场经济学手册》；Doc 9161 号文件：《空中航行服务经济学手册》，等等。但是，监管当局和服务提供者有效利用这些手册和指导材料的水平以及对其中所载建议的实施水平较低，突出表明了国际民航组织需要继续宣传并协助各国实施这些手册和指导材料。

2.2 在政府全资拥有的机构提供机场和空中航行服务的情况下，或监管部门自身提供这些服务的情况下，各国的情况更加具有挑战性。这些情况下的做法是，一些机场和空中航行服务提供者任意适用其自定收费，而不是根据 Doc 9082 号文件所载的国际民航组织的收费和征税原则制定收费。

2.3 毫无疑问，机场和空中航行服务的经济监管监督，在实行了机场和空中航行服务商业化和、或私有化的国家更加成功。因此，在推荐国际民航组织近期出版的 Doc 9980 号文件：《提供机场和空中航行服务私有化手册》的同时，国际民航组织应当继续向各国宣传对其各自机场和空中航行服务实行商业化和、或私有化的诸多固有优势。

3. 不使用国际民航组织手册的影响

3.1 对国际民航组织航空运输方面的手册和指导材料缺乏有效利用,包括监管当局和服务提供者对机场和空中航行服务经济方面的手册和指导材料的利用不足,可能对行业产生负面影响。由此产生的影响可能包括未经指导增加收费和征税,从而导致较高的运营成本、高票价、由于缺乏服务水平协议导致服务差、缺乏收费和征税方面的透明度、服务提供者与服务用户之间和、或监管当局与服务提供者、用户之间关系紧张等等。

4. 未来工作的重点

4.1 为实现国际民航组织关于机场和空中航行服务经济方面的目标,需要迫切注意的一个主要领域就是需要国际民航组织继续宣传和协助各国实施这些手册和指导材料,并开展监管当局和服务提供者两方面的能力建设,特别是在发展中国家。尽管目前国际民航组织与国际机场理事会之间为成员国提供收费和征税培训的伙伴关系值得称道,但应在费用折扣方面为发展中国家制定特殊安排,使其参加这些课程以便开展其各自的能力建设。

4.2 非洲国家还希望重申,非洲国家呼吁国际民航组织立即制定主要出于安全、保安或社会经济原因,特别是在禁止对机场进行交叉补贴的背景情况下,对经济上无以为继、但构成整体航空运输网络一部分所必需的机场进行管理和运行的指导材料。

4.3 此外,非洲国家希望称赞国际民航组织理事会核准了国际民航组织第六次世界范围航空运输会议的建议 2.7/3 a),以便加强对国际民航组织收费政策的认识 and 了解,并实现对其最广泛的遵守。但是,非洲各国反对 A38-WP/51 号文件第 4.4 段,其中指出此类加强认识的活动将通过成本回收基础上的地区研讨会进行。我们认为国际民航组织需要确保对地区研讨会的普遍参与,并确保给成员国带来最佳效益,因为成本回收的问题将阻止某些国家利用这种机会。

5. 结论

5.1 鉴于上述情况,请大会作出以下结论:

- a) 对机场和空中航行服务的经济监管监督在持续增长,并且已经成为可持续航空运输发展的一个非常重要的方面;
- b) 一些监管当局正在面临着各种挑战,尤其是在政府全资拥有机场和空中航行服务提供者的情况下,以及监管当局提供此类服务的情况下;
- c) 一些监管当局以及机场和空中航行服务提供者,没有有效地利用国际民航组织关于机场和空中航行服务经济的现有手册和指导材料; 和
- d) 根据第六次世界范围航空运输会议的建议,国际民航组织应当继续加强对收费政策的认识 and 了解,并增进对机场和空中航行服务经济的指导材料的利用。

6. 建议

6.1 提议大会通过以下建议：

- a) 核准国际民航组织理事会提交的 A38-WP/51 号文件第 4.1 段至 4.3 段所载的各项建议；
- b) 指示国际民航组织理事会删除 A38-WP/51 号文件第 4.4 段，并通过地区研讨会继续推广和宣传对国际民航组织各种手册和指导材料的使用，此类研讨会不应在成本回收的基础上举办，以确保各成员国的普遍参与；
- c) 敦促各成员国参与有关推广和宣传使用国际民航组织机场和空中航行服务经济手册及指导材料的地区研讨会；和
- d) 理事会应当作为一个优先事项，制定主要出于安全、保安或社会经济原因，对经济上无以为继、但构成整体航空运输网络一部分所必需的机场进行管理和运行的指导材料。

—完—