



## 世界范围航空运输会议（ATCONF）

### 第六次会议

2013年3月18日至22日，蒙特利尔

- 议程项目 1： 对趋势和发展情况的全球概览  
1.2： 国际民航组织可能有经济影响的其它工作领域

### 航空保安的经济方面

（由秘书处提交）

#### 执行摘要

本工作文件介绍了国际民航组织关于航空保安经济方面的政策和指导材料领域的工作，讨论了与提供适当的、成本效益好的保安措施和功能有关的未来挑战。此外，还扼要介绍了保安措施经济领域的新发展。本文件结论认为，航空保安是民用航空发展的关键，要求各国遵守国际民航组织关于保安费用和相关收费的政策。

**行动：** 请会议：

- a) 审议本文件提供的信息和评估；
- b) 核准第 3 段提出的结论；和
- c) 通过第 4 段提出的建议。

参考文件：

ATConf/6 次会议参考材料查阅网址：[www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6)。

## 1. 引言

1.1 《国际民用航空公约》附件 17-保安：保护国际民用航空免遭非法干扰行为赋予了各缔约国遵守航空保安相关标准和建议措施（SARPs）的责任，即使国家将机场和空中航行服务的保安运行委派给（公或私）第三方时亦然。无论保安服务如何提供或由谁提供，保安在航空运输的运行和发展中，始终保持头等重要的位置。

1.2 本文件介绍了国际民航组织关于机场和空中航行服务的保安费用及相关收费的政策和指导，其分别载于《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc9082 号文件），《机场经济手册》（Doc 9562 号文件）和《空中航行服务经济手册》（Doc9161 号文件）。这些政策和指导规范的是机场运营人和空中航行服务提供人的保安收费，并不涉及航空器运营人等其他利害攸关方的政策、举措或收费。本文件还报告了保安费用和收费方面的新发展，评价了实施强化的和新的保安措施和功能的相关经济影响和挑战。

## 2. 讨论

2.1 国际民航组织关于机场保安收费的现行政策，已根据 2002 年在蒙特利尔举行的高级别部长级航空保安会议的成果做了更新。这些政策列出了八项航空保安功能，包括所需的设备、设施和人员，以及从旅客保安管制到保安人员培训等（参见 Doc 9082 号文件附录），上述所有一切在确定机场运营人收费的费用基础时，均应考虑在内。国家负责根据《国际民用航空公约》附件 17 —《保安》的规定，确保在机场实施充分的保安措施。国家可以将提供单项保安功能的任务委托给机场实体、航空器运营人和当地警察等代理机构。

2.2 根据 Doc 9082 号文件（参见前言第 1 段）所载国际民航组织关于收费的政策，在设计和实施保安收费时，应该遵循不歧视、本费关联、透明和与用户协商四项基本收费原则。根据机场和空中航行服务经济会议（CEANS 2008）通过并经国际民航组织理事会核准的一项建议，鼓励各国将这些基本收费原则纳入本国的法律、法规和政策，以及航空运输协定之中，以确保机场运营人和空中航行服务提供者予以遵守。

2.3 确定应该在什麼情况下和在何种程度上由国家、机场实体或其他责任机构负担提供保安设施和服务产生的费用，这是国家的责任。关于向用户回收保安费用，应该适用下述一般原则（参见 Doc 9802 号文件第 II 节第 7 段）：

- a) 在机场、航空器运营人或其他实体负担任何保安费用之前应该进行磋商；
- b) 有关实体经过协商，可以按公平和平等方式向用户回收机场保安措施的费用；
- c) 提供者、航空器运营人和/或终极用户征收或向其转让任何收费，应与提供相关保安服务的成本直接关联，设计回收的金额不应高于所涉的相关成本；
- d) 不应向航空征收因国家履行普遍的安保职能，如一般治安、情报收集和国家安全等产生的任何费用；
- e) 按提供的保安等级收费时，不应针对不同类别的用户进行歧视。根据要求对某些用户定期提供额外等级的保安所产生的额外费用，也可以向这些用户收取；
- f) 机场保安费用如果通过收费回收，所用的方法应可酌定，但这类收费应该以旅客人数或航空器重量或者结合这两个因素作为依据。应向机场租户收取的保安费用，可以通过租金或其他收费收取；和

- g) 保安收费可以作为其他现有收费的附加费征收，也可以按单独收费的形式，但应单独计费并妥为说明。

2.4 此外，关于空中航行服务提供人（ANSP）层面的保安收费，为提供空中航行服务采取某些预防性保安措施的费用，如果具体涉及民用航空而且是日常施行的，可以计入空中航行服务收费的费用基础，但计入的程度以安全相关措施范围内未予考虑者为限。不应向民用航空征收因国家履行普遍的安保职能，如一般治安、情报收集和国家安全等产生的任何费用。此外，机场保安的有关费用，不应与空中导航设施或服务产生的保安费用混同（参见 Doc 9082 号文件第 III 节第 3 v）段）。

2.5 机场和空中航行服务保安监督职能的直接相关费用，由国家斟酌，可以计入机场和空中航行服务提供人的费用基础（分别参照 Doc 9082 号文件第 II 节第 2 x）段和第 III 节第 3 vii）段）。

2.6 关于保安费用和收费的详细指导材料，载于机场经济手册（Doc 9562 号文件）和空中航行服务经济手册（Doc 9161 号文件）。

2.7 自从 2001 年 9 月 11 日的美国事件以来，机场保安设施和服务大幅度增加，其费用则通过保安收费转嫁给了用户和终极用户。尽管承认应该由国家来确定哪些保安费用由国家负担，哪些由机场/空中航行服务提供人或其他责任机构负担，但保安收费的增加说明，国家对现行国际民航组织政策的实施是可以加强的。

2.8 2012 年 9 月 12 日至 14 日在蒙特利尔举行的高级别航空保安会议（HLCAS），强调了制定效果好、效率高、操作性强、经济上可持续而且顾及了对旅客的影响的保安措施的重要性。高级别航空保安会议具体讨论了航空保安措施的可持续性，建议国际民航组织及其成员国在附件 17 的长期发展中，考虑采取一种基于成果的做法，并虑及改善旅客满意度的需要。

2.9 近年来，国家履行航空安全和保安监督职能的资金问题，提起了国际民航组织的注意。由于这两项监督职能是国家的责任，政府出资被认定是为这些国家职能供资的方法。但是，这并不总是可能或可行的，尤其对于财力有限的国家。在这种情况下，即：国家自己缺乏履行监督责任的充分能力，国家应该考虑采取区域做法进行安全和保安监督。例如，地区安全和保安监督组织通过资源共享和统筹，可以帮助获得安全和保安两方面的必要专长。应指出，航空保安监督职能的供资问题在 ATConf/6-WP/7 号工作文件中另有讨论。

2.10 同样，有关航空运输的通畅性和简化手续的经济问题，在 ATConf/6-WP/20 号工作文件中另外讨论。

### 3. 结论

3.1 鉴于上述讨论，可以得出以下结论：

- a) 航空保安对于全世界国际民用航空的安全、保安和有序发展是至关重要的，国际航空运输部门今天面临的各种保安挑战将继续驱动费用；

- b) 机场和空中航行服务提供者实施强化的和新的保安措施和功能，包括保安监督，将造成额外的费用。鼓励各国在确定将通过收费向用户和终极用户回收的费用时，遵守 Doc 9082 号文件中国际民航组织关于保安收费的各项政策；和
- c) 国际民航组织关于航空保安的经济方面的政策和指导仍然是现实的：2008 年的机场和空中航行服务经济会议确认国际民航组织关于机场和空中航行服务提供者保安措施费用回收的现行政策仍然是充分的，并建议各国确保有效加以实施；最近的高级别航空保安会议没有要求国际民航组织进一步扩展其关于航空保安费用和收费的政策和指导。

#### 4. 建议

##### 4.1 提请会议审议以下建议：

- a) 各国应该确保国际民航组织关于机场和空中航行服务提供者保安措施和功能费用回收的现行政策得到实施，以使对保安用户的收费合理并具成本效益，同时促进世界范围的统一化；
- b) 鼓励各国将不歧视、本费关联、透明和与用户协商四项基本收费原则纳入本国的法律、法规和政策，以及航空运输协定之中，以确保机场运营人和空中航行服务提供者予以遵守；和
- c) 国际民航组织应该采取一切相关措施，确保对其各项政策的广泛了解和认识，鼓励使用它关于航空保安费用和相关收费的指导材料。