

经济及社会理事会

Distr.: General
19 January 1999
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第七届会议

1999 年 4 月 19 日至 30 日

《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》实施情况的进展

秘书长的报告

增编

小岛屿发展中国家航空运输的可持续发展*

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-3	2
二. 继续努力加强国家和地方一级的运输服务和设施,并特别注意环境保护、安全以及能源效益高、成本低、有新意的运输方面解决办法	4-14	2
三. 推动加强区域一级的合作,包括探讨整合各国航空公司服务的可能性进展情况	15-20	3
四. 增加取得财政和技术资源的机会,以支持在运输领域协调各小岛屿发展中国家并向它们提供咨询意见的区域组织	21-24	4
五. 促进与小岛屿发展中国家可持续发展有关的运输方面的研究与开发	25	4
六. 采取行动解决在国家、区域和国际各级的检疫问题	26	5

* 本报告是根据机构间可持续发展委员会商定的安排,由国际民用航空组织编写。报告是对 E/CN.17/1996/20/Add.5 号文件的补充,汇报了联合国各机构、有关政府机构和一系列其他机构和个人之间协商交流的情况。

一. 引言

1. 《小岛屿发展中国家行动纲领》¹ 第十二章把航空运输和其他运输方式(主要是海运)以及通讯归为一类。在其所涉及的航空运输方面,有关国家、区域和国际各级的行动的各章节要求:

(a) 继续努力加强国家和地方一级的运输服务和设施,并特别注意环境保护、安全以及能源效益高、成本低、有新意的运输方面解决办法;

(b) 推动加强区域一级的合作,包括探讨统一各国航空公司服务的可能性;

(c) 增加取得财政和技术资源的机会,以支持在运输领域协调各小岛屿发展中国家并向他们提供咨询意见的区域组织;

(d) 促进与小岛屿发展中国家可持续发展有关的运输方面的研究与开发;

(e) 采取行动,解决国家、区域和国际各级的检疫问题。

2. 下文按照综合报告的格式分别论述以上列举的每一项行动(进展情况,成功经验等)。

3. 本报告是以 1996 年向委员会第四届会议提交的报告(E/CN.17/1996/20/Add.5)为基础,该报告中关于航空运输的背景材料仍可借鉴回顾上次的经验,1996 年本来可以更多地介绍有关机场和道路设施的发展情况。本报告参照了这一点,还重申了 1996 年提出的许多建议。

二. 继续努力加强国家和地方一级的运输服务和设施,并特别注意环境保护、安全以及能源效益高、成本低、有新意的运输方面解决办法

取得的进展

4. 许多小岛屿发展中国家都对机场和航空设施进行扩展和扩大,使其现代化,尤其是旅行业给经济作出较大贡献的国家。

成功经验

5. 近些年来,已经完成和正在进行的机场扩建项目包括安提瓜和巴布达、巴巴多斯、毛里求斯、密克罗尼西亚(Pohnpei)、圣基茨和尼维斯(两个岛屿)、圣卢西亚(Castries)和塞舌尔群岛(Mahé)的候机楼扩展项目;还包括帕劳(Koror)、圣多美和普林西比(圣多美岛)以及特立尼达和多巴哥(西班牙港)新建候机楼。

制约因素/新生问题

6. 客流量少,尤其是在旅游活动不十分发达的国家,限制了向机场和航空服务提供财务支助的可行性。地方政府希望机场和航空服务能自给自足,不再象先前那样拖累公共资金。但因乘客流量很少,使用费收入不足,这一期待很难实现。此外,缺少妥善的会计和费用标定,这些都在成为影响到有效收回成本的主要问题。

7. 在制定对于小岛屿发展中国家直接相关的、既省能源又省费用的新型运输解决办法方面似乎没有重大进展,其中一个主要原因就是乘客流量少。

8. 加强航空服务方面也面临重大的财政问题。大多数小岛屿发展中国家都有一家全国航空公司,或共同拥有一家航空公司(如东加勒比的英属西印度群岛航空公司和 LIAT 航空公司)。然而,对于大多数航空公司而言,现代航空设备价钱高的惊人(对于提供贷款保障的政府来说也是费用昂贵),也阻碍了开发航线市场工作。解决的办法不在采购设备,而在于租用设备,航空公司的合作(包括联合航班编码)与合资。

9. 对于资源有限、航线稀少、很难进入主要市场的小岛屿发展中国家来说,航空运输的未来带来了特殊问题和挑战。航空运输(如同其他经济活动一样)的全球化、自由化和私有化趋势妨碍了这些国家有效参与的能力,尤其是维持有生命力的国家航空公司的能力。在这一竞争性的商业和运作环境面前,这些国家需要作出艰难的选择,其工作重点应是更加重视合作。

今后五年的优先事项

10. 在航空运输业中,安全最为重要。全球航空运输具有国际性质,因此在世界范围需要制定标准。各国通过制定《国际标准及建议措施》作为《国际民用航空公约》的附件,已经实现了标准化。一项标准是为国际民

用航空的安全或定期性而必须统一采用的明细规范。一项建议措施是指一项被商定为可取、但并非必不可少的措施。不过,许多小岛屿发展中国家还没有按《公约》第 38 条的要求,表示是遵守这些规定,或是有不同意见。因此,这些国家的首要工作应是确定它们对这些规定的立场,并尽快相应通知国际民用航空组织(民航组织)。

11. 小岛屿发展中国家还应熟悉与航空运输有关的当今技术发展,如卫星通讯、导航、监测/空中交通管理系统的实施以及民航组织飞行安全方案,以便确保在个别或分区域的基础上积极参与有关这些发展情况的全球性方案。小岛屿发展中国家在制定项目和为这些项目寻找捐助者以及实施项目方面可以得到民航组织的指导。

12. 应尽量在空中交通管制、机场管理、飞行安全、飞行操作和试航、航空运输规章和航空法这些领域开发人力资源。

13. 小岛屿发展中国家应更加积极地参加民航组织统计方案,该方案提供有助于那些国家今后规划工作的有关航空运输的数据。为此目的,小岛屿发展中国家应确保它们的国际航空公司按照《国际民用航空公约》的规定(第 67 条),向民航组织递交其运输报告、成本统计资料和财务报告。

对委员会的工作方案提出的建议

14. 委员会不妨考虑如何筹措资金,开展研究工作,探讨制定能源消耗少、成本费用低的新型运输解决办法,帮助小岛屿发展中国家解决问题。

三. 推动加强区域一级的合作,包括探讨整合各国航空公司服务的可能性进展情况

取得的进展成功的经验

15. 小岛屿发展中国家集团间的合作正在政府间和航空公司之间开始成型。在太平洋区域,太平洋论坛正从政治角度推动这两者的广泛合作(其中还包括其他会员国)。不过,这一国家集团中航空公司之间的合作仍刚刚开始,虽然有几家航空公司开始了联合航班编码和合租

飞机等合作,但大多数联合航班编码是建立在岛屿国家航空公司和附近拥有洲际航空路线的发达国家航空公司之间。在加勒比地区,1996 年提出了一项重大倡议,得到加勒比共同体的推动,制定了一项区域准入市场协定,以改善服务,鼓励在区域内进行航空公司投资。《加勒比共同体航空服务协定》应视为一项成功经验,因为它是加勒比各国之间长期合作的成果。不过,协定本身是否成功取决于其正式生效,以及通过实际市场发展测定其成效。此外,牙买加航空公司与英属西印度群岛航空公司开始了航空合作,虽然合作性质仍有限度。加勒比各国航空公司的大部分合作仍是同区域外较大航空公司开展进行。

16. 因加勒比各国不同岛屿之间距离很近,在较高空间或较低空间提供导航服务方面已出现若干区域合作的例子。特立尼达和多巴哥的 PIARCO 航空飞行信息体制是其中一个成功的例子。在这一框架内,还考虑到飞机在机场起飞降落时使用地面定位系统的卫星资料。在同一区域内,另一个合作例子是东加勒比国家组织民用航空管理局,该局的活动包括一个安全监督方案。在航空通讯领域里,加勒比区域内航空通讯组织的工作也是一个例子。在太平洋区域,飞行信息体制也开展了同样的合作,目前还由太平洋论坛各国拟订计划开展合作,为整个太平洋领空制定一项统一的空中交通管理系统。

限制因素/新生问题

17. 就合作项目达成协议和付诸实施的政治意愿不足,以及保持一个本国航空公司的国家意愿通常是妨碍加强合作的主要因素。此外,岛屿之间争先恐后作为旅游目的地(尤其是在加勒比)通常挤掉了空中服务或航空公司之间的合作。

18. 另一个主要问题是恢复征收导航服务费用。小岛屿国家的领空或是很小(例如加勒比),或是很广阔(例如太平洋或印度洋)。但在这两种情况中,有关国家都很难征收使用者(即航空公司)的费用。其实他们有权为提供导航服务收取费用。民航组织建议的解决办法包括设立国际合作项目,如国际业务机构,或是联合收费机构,前者是各自不同的实体,代表主权国家在特定地区提供导航服务,负责为提供的服务收取费用。后者是多国收费机构,也十分有效,虽然业务范

围不太大。其长处是使各国节省相当大量的会计工作,而且成效高,成本低。

今后五年的优先事项

19. 因为卫星通讯、导航、监测/空中交通管理系统的主要部分能量很大,装置和操作费用很高,所以各国在实施过程中需要加强合作和配合。其中一种可行办法是在发展中国家与发达国家的示范专家之间建立一对一的关系。由外部供应商制定和提供服务,事成之后把一切技术专长带走是无法接受的。

对委员会工作方案提出的建议

20. 建议制定区域项目,为以下三组小岛屿发展中国家制定和评估空中运输总体计划:加勒比小岛屿发展中国家、太平洋小岛屿发展中国家、非洲西岸和印度洋小岛屿发展中国家。这些项目将包括《行动纲领》中列出的所有行动项目,迎接这些小岛屿发展中国家在空中运输方面面临的挑战,这些挑战按轻重缓急列述如下:

- (a) 确保遵守《国际标准及建议措施》以及落实有关民航组织飞行安全方案的措施;
- (b) 取得航空管理技能和受过妥善培训的人员及有关培训设施;
- (c) 技术变革(卫星通讯、导航、监测/空中交通管理系统等)给小岛屿发展中国家带来的影响;
- (d) 为航空项目筹资遇到的困难;
- (e) 位处偏远产生的问题(如对比而言较高的运输成本,包括燃料和保险费用);
- (f) 空中运输业经济规章的变化给小岛屿发展中国家带来的影响,包括探讨在空中运输的规章方面加强区域合作,如联手谈判空中运输协定;
- (g) 空中运输业的商业变化给小岛屿发展中国家带来的影响,包括在有关小岛屿发展中国家集团航空公司之间和与其它国际航空公司之间加深合作;
- (h) 寻找可行的战略,消除小岛屿发展中国家空中运输政策与旅游政策之间的潜在冲突;
- (i) 取得可靠的通讯。

四. 增加取得财政和技术资源的机会,以支持在运输领域协调各小岛屿发展中国家并向它们提供咨询意见的区域组织

取得的进展

21 下面是为导航服务筹款和收回成本所需的所有重要先决条件:

- (a) 认可国际上收回导航服务成本的政策;
- (b) 建立具有效益的成本收入会计制度;
- (c) 确定收费的成本基准的妥善方法;
- (d) 一个有效的收费机制。

22. 导航服务若由资金有着落和业务自主的组织提供,会有助于达到上述先决条件。近些年,趋向自主的潮流是使导航服务和机场金融状况好转的首要因素。在这方面,必须指出,自主权形式很多,不一定要私有化,因为既可以公有,也可以私有,还可以两者结合。

限制因素

23. 如果不引进公司或商业管理等自主的组织形式,而由政府直接进行行政管理,那就不可能获得这种机构通常会带来的好处,则公共财政的负担就仍然会很繁重。

今后五年的优先事项

24. 负责提供导航服务的各小岛屿发展中国家实体的财政实力可能不同,每个机构获得资金以及谈判争取优惠条件的能力也各不相同。另一方面,导航服务具有一种国际或多国特征。毫无疑问,在有关国家集体支持下,将有助于以优惠条件争取一个国际合资项目。这些因素结合起来,可以在区域范畴内实施有效卫星通讯、导航、监测/空中交通管理系统。

五. 促进与小岛屿发展中国家可持续发展有关的运输方面的研究与开发

今后五年的优先事项

25. 民航组织鼓励各国开展研究开发工作。不过,人们认识到,许多小岛屿发展中国家缺少技术经验和足够的

资金,因此很难参加卫星通讯、导航、监测、空中交通管理系统的研究和开发。但人们也认识到,虽然发达国家的确也开展必要的研究与开发,常常是为了满足本国需求,但研究开发成果给发展中国家带来的附带效应也很大。应有一种能够多向这些国家转让知识的机制。卫星通讯、导航、监测/空中交通管理系统的全球化将必然需要,小岛屿发展中国家也发挥有效作用,提供安全有效的空中交通服务,虽然他们并不能充分参加初期的研究开发项目。随着小岛屿发展中国家进入二十一世纪,它们的当务之急是意识到卫星的利用和其他技术手段的进展,以便在需要改善本国服务时,作出明智决定。

六. 采取行动解决在国家、区域和国际各级的检疫问题

今后五年的优先事项

26. 大多数小岛屿发展中国家采纳世界卫生组织确定的“检疫”措施,预防由疾病媒介携带的疾病传染,特别是黄热病。一些国家还要求飞机消毒,以确保达到这一目标,还要求在机场范围内的地区杀除携带疟疾和其他疾病的蚊子。不过,很少有小岛屿发展中国家向民航组织表示他们愿意或不愿意遵守《国际民用航空公约》附件 9(给予便利)的各项规定。该附件中有若干关于要求给飞机消毒并采取检疫措施的规定。他们这样做,就很难确定这些国家在多大程度上采用了卫生规定。因此,小岛屿发展中国家的一个优先任务应该是确定它们对这些规定的立场,并按照公约第 38 条的要求就此通知民航组织。

注

- ¹ 《小岛屿发展中国家可持续发展全球会议的报告,布里奇敦,巴巴多斯,1994 年 4 月 25 日至 5 月 6 日》,(联合国出版物,出售品编号:E.94.I.18 和更正),第一章,决议一,附件二。