



关于机场经济和航空服务的会议

2008年9月15日至20日，蒙特利尔

议程项目1： 涉及国家、提供者和用户之间互动的问题

1.1： 经济监督

经济监督

(由国际机场委员会 (ACI) 提交)

摘要

在过去十年中，机场持续改善服务质量、效率和成本效益。它们同样受到来自乘客、航空器运营者、新航线业务模式及其同行的沉重的商业压力。任何可能发生的市场失灵事件（如滥用优势地位）应在国家承担经济监督责任的框架内，首先通过国内竞争法解决。作为经济监督程序的一部分，竞争法的最终目标是保护最终用户，即消费者的利益。

将相似的标准用于机场和空航服务提供者，忽视了这两类提供者在竞争形势、客户和利益相关方、多样性、资产及其社会和经济利益方面的差异。

应经过成本/效益分析，将任何管制性干预保持在最低限度，并确保充分投资，以满足未来需求。

会议行动载于第5段。

1. 引言

1.1 在过去二十年中，机场业¹从公有基础设施提供者，转变成为部分私有或企业化且广泛商业化的服务行业，这是由航线自由化和经济增长（特别是在新兴市场上）所激发的持续、旺盛的空中交通需求及其增长所驱动的。随之产生了在必要的新基础设施升级和扩张进行巨额投资的需求，要求有新

¹ 语言版本由国际机场委员会 (ACI) 提供。

的机场管治和所有权结构及私人投资者。随着政府从机场管理和所有权中撤出，需在国家经济监督框架内对这些新实体的定价和规划进行监控，以解决滥用优势地位的各种风险。

1.2 如今，人们关注于机场运营者对乘客和社区所提供的服务，并认可它们对国家和地方经济做出的重要贡献。机场已演变成自给自足的经济价值创造者，自我融资，可以且有必要创造利润。

1.3 作为航空系统的一部分，机场连接并推动全球经济，是世界最大的行业——旅游业的关键贡献者。机场业在行业成长上仍保持其长远视角，需为在长期将会持续增长的未来需求做好准备。提高空中交通系统的能力仍是机场业的一项主要任务和责任，需在国家经济监督上采取灵活、可调整的举措。

2. 讨论

2.1 在过去十年中，机场受到来自乘客、航空器运营者、新航线业务模式（如低价承运者和联盟）及其同行的沉重的商业压力。机场之间正在相互争夺乘客和航线，以及起点/目的地和中转运输。同时，许多机场正面对有大量市场份额的强势承运者或承运者群体，它们对机场定价和效率施压，时常对其他承运者设置准入障碍，限制竞争，损害消费者利益。

2.2 除了对用户收费施压以外，航空公司和航空公司联盟还对航站楼服务、设计和布局提出更高要求，要求专门定制的服务、航站楼设施或航站区。机场运营者频繁接受和吸收其对经营和财务的影响，以维持或扩大航线运作，不使其落入竞争机场之手。

2.3 乘客对机场流程、服务、航站楼设计和机场商业活动的要求也日渐提高。机场需应对这些不断提高的期望，以保持作为出发地、目的地或中转点的吸引力，维护乘客和航空业的利益。与航空公司继续尽力改善乘客的乘机体验一样，机场也需进行投资，改善乘客的地面体验。

2.4 机场已从单纯的基础设施提供者，演变成服务提供者、零售商、房地产管理者和开发者等，不再是单一领域的企业。目前，机场管理的焦点在很大程度上转向了乘客满意度，原因在于机场体验已成为旅行计划的一项关键因素，直接反映在对航空公司的满意度上。

2.5 从 2008 年 8 月起，全球 120 家机场开始实施国际机场委员会（ACI）发起的客户满意度评估计划。该计划在 30 多个服务领域衡量客户满意度，并就如何最有效地提高满意度，提供关键数据和分析。该计划继续快速发展，如果不是机场感受到了来自乘客和航空公司不断要求改善服务和绩效的压力，其发展无以解释。

2.6 乘机旅行的需求继续上升。对未来十年内要交付的新航空器，航空公司已发出创记录的订单，为预计至 2025 年将会翻番的空中交通流量做好了准备。很明显，当前的地面容量不足以容纳这样的增长。未能提供新基础设施必将导致机场经济、环境和利益相关人以及用户的重大损失。容量不足还将降低竞争力水平和机场之间的竞争，原因在于交通拥塞会妨碍机场吸引新业务和更多乘客。

2.7 经济监督需考虑机场规划周期，这在根本上不同于航空公司的规划周期。航空公司可以且需要通过降低承载力、将航空器退役，适应较短期的经济周期，但机场，考虑到其资产性质，必须以长

远眼光看待未来市场发展，时间可能长达 20 年。在规划未来投资和相关成本时，机场采取长期眼光看待经济和需求、消费者和社区利益。

2.8 经济监督的目标是保护消费者和公众（福利）目前和未来的利益。更严厉的经济监督形式（如价格和资产管制），仅在评估竞争程度和用尽法律、制度和政府架构（即国家竞争法）之后方可采用。任何管制性干预应保持在最低限度，需具有成本效益，更具体而言，即指管制的直接和间接成本不得超过所产生的效益。

2.9 将相似的经济标准应用于机场和空航服务提供者（ANSPs）可能造成误导，应非常谨慎。两个行业在商业化和私有化程度、用户基础、多样性、服务、资产和市场定位上存在根本差异。空航服务提供者（ANSP）并不相互竞争，它们与当地社区并无联系，也不直接为乘客服务。它们对国家空域行使主权，予以组织和保护。空航服务提供者（ANSP）提高效率的动机有限，因为它们的用户别无选择。尽管待修订的各条国际民航组织（ICAO）政策大体相同，并应继续适用于两类提供者群体，但未来政策需具有足够的通用性和普遍性，以便不会对两个行业中的任何一个施加不当干预。

2.10 关于更具体的经济监督形式或普遍的收费原则，其拟议结论和修订需符合本文件的假设基础，即从根本上看，机场在竞争环境中运营。因此，第 9082 号文件所提出的经济监督目标不应表示，国家有任何义务采取现有法律、制度和管治框架之外的措施。

3. 结论

3.1 从上述讨论，可以得出下列结论：

- a) 各国应确保对所有服务提供者进行经济监督，旨在避免滥用优势地位，保护消费者利益和公众福利。
- b) 各国应根据竞争程度，在个案基础上决定合适的经济管制形式，并应考虑国家法律、制度和管治框架，其中尤以竞争法最为重要。任何管制性干预应保持在最低限度，需具有成本效益，更具体而言，即指管制的直接和间接成本不得超过所产生的效益。
- c) 各国应以长远眼光看待航空业和消费者需求，确保机场具备财务能力和生存能力，及时、充分投资于未来基础设施，这将构成未来的增长基础，促进机场和航空业内部的竞争，培育其竞争力。
- d) 各国应铭记，待修订的国际民航组织（ICAO）关于经济监督的政策适用于机场和空航服务提供者（ANSPs），且将来仍将如此。因此，任何对国际民航组织（ICAO）当前政策的修订，应考虑两类提供者之间的显著差异，尤其是竞争的分歧程度。
- e) 国际民航组织（ICAO）应考虑到，关于更具体的经济监督形式或普遍收费原则的拟议结论和修订，需符合本文件的相关假设基础，即机场本身并无市场优势地位。因此，经济监督范围内的公共政策目标定义不应暗指、规定或构成各国承担其现有国家法律、制度和管治框架之外的任何义务。

4. 政策修订建议

4.1 根据第 3.1 段的结论 e)，建议以（ICAO）秘书处在 WP/4 中提议的经济监督修订更新第 9082 号文件，如下：

经济监督

- xx. 委员会建议，随着机场和空航服务的提供和运营继续表现出的商业化和私有化的趋势，经济监督应力求在自主或私有实体欲获得商业化或私有化最优成效的努力，和各项公共政策目标之间达成平衡，公共政策目标包括但不限于：
- i) 防止机场和空航服务提供者从事反竞争行为或滥用其优势地位；
 - ii) 在实行收费时确保无歧视，保证透明度；
 - iii) 鼓励机场、空航服务提供者和用户之间就收费和服务水平达成一致；
 - iv) 鼓励所有服务提供者设立适当的绩效指标；及
 - v) 确保投资于能力建设，以满足未来需求。
- yy. 委员会还建议，各国应将经济管制干预保持在所需要的最低水平。在确定是否有必要采取竞争法之外的经济监督时，应考虑竞争程度、与备选监督形式相关的成本和效益，以及法律、制度和管治框架。以透明、高效和高成本效益的方式建立经济监督，符合所有相关方的利益。

5. 会议行动

5.1 请会议：

- a) 审议和采纳第3.1段中的各项结论；
- b) 审议和核准第4.1段中对第9082号文件的修订建议。