



第七次世界范围航空运输会议
(ATCONF/7)

2026 年 11 月 16 日至 20 日，蒙特利尔总部

议程项目 3： 加强监管和制度框架
3.4： 国际航空运输的税费征收

以成本相关性作为公平的底线：地面服务经济框架

(由国际航空服务协会 (ASA) 提交)

执行摘要

随着《附件 14》第一卷第 18 次修订以及对《附件 6》、《附件 9》和《机场运行服务程序》(PANS) (Doc 9981 号文件) 的相应修订，国际民用航空组织 (ICAO) 已将地面服务认定为受国家监管的安全关键活动。但其经济层面的管理却未能同步跟进。与机场和空中航行服务不同，地面服务是一个高度分散的行业，众多服务提供商在航空公司主要以“最低价格”为导向的采购模式下展开竞争；这种竞争导致了成本不断被压低，往往以牺牲安全投入和员工福利为代价，且航空公司也经常无视其自身在国际航空运输协会 (IATA) 《标准地面服务协议》(SGHA) 中制定的合同规范。本文件建议将《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(Doc 9082 号文件) 中的四项收费原则——成本相关性、非歧视性、透明度和协商——扩展适用于地面服务领域，但需做一项调整：对于面临高度集中的买方权力的价格接受者（即服务提供商）而言，“成本相关性”不应作为主导型服务提供商收费的上限，而应作为公平收费的底线。文件提出了一个包含六要素的框架：费率应反映安全且可持续提供服务所需的全部成本；恢复《标准地面服务协议》项下的合同平衡；收回因新安全框架要求而产生的成本（参照机场和空中航行服务提供商 (ANSPs) 的做法）；采用除“最低价格”以外的招标标准；监管费仅限于实际监管活动所产生的成本；以及将上述四项原则应用于向地面服务提供商 (GHSPs) 收取的费用。请会议认可上述原则，并请理事会相应更新 Doc 9082、《机场经济手册》(Doc 9562 号文件)、《地面服务手册》(Doc 10121 号文件) 和《国际航空运输经济管理的政策和指导材料》(Doc 9587 号文件)。

行动：请会议同意第 6.2 段提出的各项建议。

战略目标：	本工作文件涉及以下战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉和安全。
-------	---

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 ASA World 提供。

财务影响：	不适用
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 9562 号文件：《机场经济手册》 Doc 9587 号文件：《关于国际航空运输经济监管的政策和指导材料》 Doc 10121 号文件：《地面服务手册》 《国际民用航空公约》附件 14 — 机场，第 I 卷 — 机场设计与运行第 18 次修订 《欧盟委员会授权条例》（EU）2025/20 补充了《条例》（EU）2018/1139，规定了对安全提供地面服务及相关服务提供机构的要求 EASA：拟议修订通知 2023-106 — 地面服务（RMT.0728） HLCC 2021-WP/243，2021 年新冠肺炎问题高级别会议（HLCC 2021）议程项目 3（地面服务）安全工作组报告 A42-WP/545，A42-WP/550 和 A42-WP/552 号文件（由 ASA 提交）

1. 引言

1.1 2023 年，地面服务（涵盖旅客、行李、停机坪、航空器及货物服务）创造了 640 亿美元的收入，并在全球范围内支撑了近 300 万个就业岗位。每一项国际航空服务都离不开地面服务：它是一项至关重要的航空业务，而非仅仅是一种商业上的辅助便利；其财务稳健性直接影响着整个航空系统的运行表现。国际航空服务协会（ASA）在 A42-WP/545、A42-WP/550 及 A42-WP/552 号工作文件中，既记录了该行业纳入国际民用航空组织（ICAO）安全框架的进程，也指出了削弱其安全投入能力的经济脆弱性问题。

1.2 本文件探讨了这一转型过程中的经济层面。随着地面服务在 ICAO《标准和建议措施》（SARPs）框架下成为受监管且关乎安全的关键业务，ICAO 的各项原则适用于机场及空中航行服务 — 即成本相关性、非歧视性、透明度及协商 — 也应延伸适用于地面服务领域。其中一个关键区别在于：那些政策旨在约束占据主导地位的基础设施供应方，而地面服务领域则截然相反 — 呈现出“分散的供应方”面对“高度集中的买方”的状况。因此，此处的“成本相关性”并非旨在设定主导型服务商的收费上限，而是确立一个公平的底线，以确保这项关乎安全的关键服务的收费标准不低于其安全运营所需的成本。其目标在于实现公平、可持续且透明的竞争，而非保护现有市场参与者。

2. 地面服务在 ICAO 框架中新的监管地位

2.1 2025 年 3 月 28 日，ICAO 理事会通过了《附件 14》第一卷的第 18 号修正案，该修正案将于 2026 年 11 月 26 日（即本次会议结束后不久）生效。该附件框架首次直接涉及到地面服务：要求各国定期评估其对航空安全的影响并制定安全监管标准，同时在机场设计和机坪管理的相关规定中明确纳入了地面服务内容。有关《附件 6》、《附件 9》及《机场运行服务程序》（PANS-Aerodromes, Doc 9981 号文件）的配套修正案实现了监管、培训及设备使用方面的协调统一；此外，欧盟已出台首部全面的区域性法规（EU 2025/20），强制要求对地面服务提供商（GHSPs）及其安全管理体系（SMS）实施监管。

2.2 ASA 对这一发展趋势表示欢迎与支持，同时也意识到监管要求的引入给该行业带来了以往未曾承担的成本：这些义务由监管机构设定而非通过合同协商确定，且无法通过上述任一途径进行成本回收。然而，该行业的经济待遇却未发生相应变化。地面服务提供商（GHSPs）须向机场运营方支付许可费、特许经营费、集中式基础设施使用费、租金及准入费，且认证费和监管费的负担也日益加重。尽管 GHSPs 必须向机场收费体系缴纳费用，但该体系提供的保障机制却并不涵盖它们。目前，监管框架中关于安全的部分正日益得到重视与落实，而经济层面的考量却依然缺失。

3. 国际民航组织确立的机场及空中航行服务收费经济原则

3.1 《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》（Doc 9082 号文件）基于四项关键收费原则：非歧视性、成本相关性、透明度以及和用户协商。成本相关性原则要求：收费应反映所提供设施和服务的成本，并进行公平分摊，且符合《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第 15 条的规定：不得对同一服务重复收费；收费不应阻碍对安全所必需的设施和服务的使用；成本构成可包括监管成本、资本成本、折旧费以及为有效筹集投资资金所需的合理回报。这些原则已涵盖地面服务：Doc 9082 号文件将地面服务排除在“充分开发非航空收入”的鼓励范围之外；《机场经济手册》（Doc 9562 号文件）指导机场监测地面服务收费；《关于国际航空运输经济监管的政策和指导材料》（Doc 9587 号文件）则提供了相关的示范条款。

4. 为何地面服务应遵循“成本相关性”

4.1 监管地位与经济处理方式必须相对应：一项活动不能在安全层面被视为航空运营活动，却在收费层面被视为纯粹的商业活动。机场和空中航行服务提供商（ANSPs）历来以商业模式运营；国际民航组织对此给出的方案是实施经济约束，最终在 2008 年的机场和空中航行服务经济会议（CEANS）上确立了“独立监管”与“四大收费原则”相结合的机制。航空公司虽同样受安全监管，但能自主制定票价，并将履行安全义务的成本计入其中。地面服务提供商（GHSPs）则两者皆无：他们只能接受价格，且缺乏相应的补偿。地面服务地位的转变要求引入同样的监管与收费匹配机制。

4.2 然而，地面服务市场与上述原则所预设的市场结构截然相反：地面服务供应商——无论它们在全球范围内的整合程度如何——并不是占据主导地位的面对被锁定用户的供应商，在各个机场站点都必须面对结构性的强势买方进行竞标：枢纽承运人和航空联盟集团集中采购地面服务，区区几份合同往往贡献了服务商在某站点的大部分收入，且承运人随时保留“自营地面服务”这一备选方案。这种局面无需串通即可形成：即便每家航空公司独立竞标，最终结果也往往相同。

4.3 此外，这并非普通的价格竞争。航空公司惯用的商业做法——包括长达 75 天的延期付款、限制或取消与通胀/工资挂钩的调价机制、合同责任限额，以及第三方审计（据欧洲联盟航空安全局（EASA）记录，审计每年耗时 178 天，且结果往往有 80% 的重复性）——意味着买方无需全额承担其拒绝出资的安全保障成本；由此产生的后果往往滞后显现，并最终由整个系统买单。延期付款对劳动密集型企业的冲击最大：工资和法定社保缴款需按月支付，因此 75 天的付款周期实际上让地面服务提供商充当了航空公司的营运资金贷款方。这是一种外部性问题：成本节约的收益归属于个别航空公司，而相关成本却由整个系统分摊。当服务费率低于确保安全所需的全部成本时，便会产生一种天然的经济动机，促使相关方削减那些维系安全的关键要素，包括人员培训、监督管理、人员配备、设备更新

及工作条件等。这种低于成本的采购模式往往伴随着隐性风险与成本，且这些隐患往往在为时已晚时才会显现：例如各类安全事故、运营韧性的削弱以及客户满意度的下降，而机场、航空公司、空中航行服务提供商及乘客都将为此承担后果。

4.4 劳动力作为最大的成本构成部分，首当其冲承受着压力，这在账目两端均产生了后果：人员流失、经验不足、疲劳以及工时延长等问题表现为停机坪事故 — EASA 记录显示，航空业人员流动率极高，疫情后的欧洲有些地面服务提供商的年流失率高达 70%；EASA 警告称，这种高流失率与压缩成本的压力叠加，加剧了飞行与地面运行的安全风险。与此同时，压低薪酬和工作条件引发了全球机场频繁的地面服务罢工，导致航班取消及乘客滞留。这种压力不会自行缓解：EASA 预计，随着现有员工退休且缺乏足够的年轻劳动力补充，用工短缺问题将进一步恶化；此外，数字化运营对技能的要求不断提高，无论是否存在采购方的成本压价，合格劳动力的成本都在上升。对于占据主导地位的机场或唯一的空中航行服务提供商，“成本相关性”构成价格上限；但对于面临结构性买方权力的地面服务提供商而言，它必须构成公平的底线 — 在该行业中，这是一项安全保障措施。

4.5 作为一种经济治理机制，行业自律已宣告失败。由航空公司主导起草的 IATA《标准地面服务协议》（SGHA）体现了行业内部关于条款平衡的共识，然而地面服务提供商反映，作为协议起草方的承运人却系统性地背离了这些条款：付款周期远超合同规定、单方面施压要求设定责任限额、拒绝接受价格升级条款，以及将单方面修改条款作为授予或续签合同的条件。ASA 在国际民航组织第 42 届大会上提交了关于这些做法的报告（A42-WP/550 号文件），指出这些行为直接影响了服务提供商的财务生存能力和经济韧性。当强势一方无视其亲自制定的框架时，ICAO 有必要进行政策干预。

4.6 新的框架带来了巨大的合规成本：安全管理体系（SMS）、培训、设备及认证。对于机场和空中航行服务提供方，国际民航组织的原则规定强制性成本（包括监管成本、资本成本、折旧及合理回报）属于可回收成本范畴；Doc 9082 号文件也明确指出，收费不应阻碍对安全所必需的设施和服务的使用。然而，地面服务提供方却缺乏相应的补偿机制；若无此类机制（如平衡的合同条款、使用条件或受监管的用户收费），这些《标准和建议措施》将演变为一项无资金支持的限制性要求，施加于一个本已处于“低于成本定价”状态的行业之上。成本回收原则同样适用于监管本身：地面服务提供方既需向主管当局缴纳认证和监管费用，又要承担第 4.3 节所述的第三方审核费用。这些均属于限制性服务提供的成本，理应纳入可回收成本范围。地面服务提供方应全额回收限制性服务提供的成本，包括针对其施加的所有监管费用（无论是否存在重复监管）。

4.7 设定公平的底线（fair floor）符合国家及广大乘客的利益。低于成本的采购会导致恶性循环：员工福利受损、安全裕度降低、服务商倒闭、运营中断以及运力不足。疫情后的复苏过程便印证了这一点，当时地面保障能力的局限制约了航空服务的恢复。ICAO 新冠肺炎问题高级别会议（HLCC 2021，建议 3.3/1）已要求各国承认地面服务提供方的长期社会与经济可持续性是实现安全、高效与韧性的前提条件；而低于成本的采购则会将与之背道而驰的模式制度化。与成本相关的定价能够避免上述恶性循环，从而降低系统的总成本。可预期的经济效益还能促进对设备、技术及员工培训与发展的投入 — 这些正是实现脱碳、提升运营韧性及确保乘客满意度的基石。“公平的底线”并非固定或统一的价格。它是指在各站点提供合规、安全服务所需的成本；该成本因服务商及站点而异，在此底线之上，竞争将继续围绕效率与服务质量展开。

5. 地面服务经济框架的要素

5.1 为巩固第 18 次修订及配套的《标准和建议措施》所带来的安全成效，并落实 HLCC 2021 关于地面服务提供商经济可持续性的第 3.3/1 号建议，ASA 提议针对地面服务应用一套基于成本相关性、合同平衡及成本回收既定原则的经济框架，其内容包括：

- a) 确立“成本相关性”作为公平定价的基准，即费率应反映安全且可持续服务的全额成本——包括合格的人员配备、岗前及在职培训、监督管理、安全与质量管理、审计与检查、防护装备及航空公司或监管机构要求的运营系统、体面的用工条件（含法定工资增长及招聘与人员流转成本）、设备更新、认证与许可费用、业务连续性保障以及合理回报；
- b) 在航空公司现行《标准地面服务协议》框架下恢复合同平衡，内容涵盖付款周期、责任限额、不可抗力条款以及针对成本上涨的调价机制；鉴于地面服务提供商面临航空公司业务量波动而需承担固定成本，还应包含最低业务量承诺、混合定价模式以及足以摊销设备与培训投资的合同期限；
- c) 通过使用条件或受监管的用户收费，实现强制性投资的成本回收；
- d) 制定综合考量安全、质量、用工标准、运营韧性及投资能力的许可与招标政策，而非单纯追求最低价格；在评估价格之前，必须先满足合规性、安全性、服务能力及财务稳健性等方面的门槛要求；
- e) 实施基于风险的监管，且认证收费仅限于监管活动实际发生的成本；以及
- f) 将四大关键收费原则应用于机场运营方对地面服务提供商收取的各项费用。

6. 结论和建议

6.1 第 18 号修正案及配套的《标准和建议措施》推进了该框架中关于安全保障的部分；接下来应着手处理经济方面的事宜。

6.2 请会议：

- a) 确认地面服务是一项至关重要的航空活动，其经济处理方式应与其在国际民航组织《标准和建议措施》下的监管地位相匹配；
- b) 同意将“成本相关性”作为公平的底线，以确保收费能反映安全且可持续提供服务所需的全部成本，并使强制性的安全投入能够得到回收；
- c) 请理事会参照第 5.1 段内容制定政策和指导方针，更新 Doc 9082、9562、10121 和 9587 号文件；
- d) 鼓励各国在《标准地面服务协议》框架下推动平衡的合同做法，并采用基于安全和质量而非仅基于价格的招标标准；以及
- e) 鼓励各国在进行经济监管时，评估地面服务提供商的财务稳健性，并确保合同做法不会损害这一稳健性。