



大会 — 第 42 届会议
经济委员会

议程项目 26：航空运输的经济发展

建立促进社会和经济增长的现代机场起降时段政策框架

（由国际机场理事会（ACI）提交）

执行摘要

本文件呼吁国际民航组织（ICAO）成员国支持并帮助制定现代化的起降时段政策，以更好地调整整个航空生态系统的激励机制，促进有效利用运力、有限的机场基础设施的公平准入和长期互联互通。虽然《全球机场起降时段指导方针》（WASG）为起降时段分配提供了一致的技术基础，并支持协调增长，但该系统仍植根于自由化前时代制定的原则，与当今的竞争格局和公共政策目标越来越不匹配。

该文件提出了指导全球起降时段指南和国家起降时段法规发展的高层次原则。它强调了灵活性、透明度以及国家和机场有意义参与的必要性，以确保起降时段分配支持可持续增长，反映当地社区的利益，并与更广泛的航空和经济政策目标保持一致。

行动：请大会：

- 认识到机场起降时段政策是影响航空业格局的战略选择，框架应不断发展，以反映当今航空系统的需求；
- 鼓励各国参与全球机场起降时段最佳做法的现代化，包括通过与全球机场起降时段委员会（WASB）的接触，以及在地方一级的对话，更新国家和区域起降时段法规，以支持基础设施的有效利用、竞争性准入和符合公共利益的长期互联互通；和
- 请各国确保机场起降时段政策的制定和决策反映当地基础设施的实际情况以及更广泛的航空和经济目标，为机场运营人在相关监管和治理过程中提供明确界定和有意义的作用，同时保持起降时段协调职能的独立性。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉
财务影响：	无
参考文件：	ACI 机场运力申报指南

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由ACI提供。

1. 引言

1.1 全球航空交通的复苏给容量紧张的机场带来了新的压力。虽然航班时刻便利化和起降时段分配属于运行流程，但起降时段政策是一项核心战略选择，它决定了航空业的格局及其对国家经济增长、互联互通目标和更广泛的公共利益的贡献。

1.2 起降时段制度的基本原则是在 20 世纪 70 年代引入的，作为航空公司非正式协调航班时刻以便最大限度地提高连通性的一项措施。随着时间的推移，这一制度逐渐演变成一个高度结构化的框架，被载入《全球机场起降时段指导方针》（WASG），塑造竞争态势，并在现有航空公司之间分配从稀缺的机场基础设施中获得的價值。

1.3 如 A40-WP/275-EC/22 号文件第 1 号修改稿所述，2020 年成立的全球机场起降时段委员会（WASB），标志着机场运营人在谈判桌上获得正式席位，朝着《全球机场起降时段指导方针》的共治治理迈出了重要一步。WASB 为业界利害攸关方之间的技术协调提供了一个论坛。然而，由于起降时段政策本质上影响地方、国家和区域經濟，因此越来越难以将其仅视为行业技术性问题。国家和监管机构在确保起降时段政策的战略方向反映更广泛的政策目标方面应发挥合法作用，并应与业界合作，确定一个透明、平衡和前瞻性的方向，反映所有利益相关方的观点。

2. 背景情况

2.1 在确定机场起降时段分配基本原则时，大多数机场为公有和公营，航空市场由国有载旗航空公司主导。这些自愿性做法逐渐被正式纳入《全球机场起降时段指导方针》（WASG），成为全球起降时段分配的主要技术参考。虽然 WASG 原则是作为业界最佳做法制定的，但已被许多国家的监管机构采纳，使其对受限机场容量的使用产生了广泛影响。

2.2 虽然该体系有助于促进协调增长，但其设计早于航空运输自由化，跟不上随后的结构性变化。这些变化包括航空公司放松管制、合并、多承运人集团和合资企业的扩大、低成本航空公司的兴起和机场私有化。现在，机场本身作为企业运营，在为社区服务的同时管理着复杂的公共基础设施。这些变化提出了起降时段分配的基本原则是否继续符合公共利益的问题。

2.3 WASG 通常被描述为中立和高效的，但管理上的中立并不能保证结果上的中立。起降时段一旦分配，就会为持有者创造巨大的商业价值。这种价值来自通常由机场或公共当局资助和维护的基础设施，航空公司通过保留或使用起降时段的方式获取商业利益。修改分配规则的提议往往会引发对系统稳定性的担忧。然而，由于起降时段不与特定目的地或机型挂钩，因此起降时段再利用、起降时段流动性和二次交易等做法可使起降时段的使用方式发生重大变化。在变革可能影响市场动态的情况下，接纳起降时段使用的灵活性，同时优先考虑稳定性，这限制了系统对不断变化的政策需求的响应能力。

2.4 起降时段通常通过行政程序分配，没有直接的经济交换，但保留起降时段的方式会给航空系统带来巨大的结构性成本。在拥堵的机场，现有航空公司对稀缺容量实际上行使着控制权，准入壁垒可能造成支配地位。实际上，目前的起降时段框架保留了自由化前的特权，而没有履行这些制度所特有的公共利益方面的义务或行使监管监督。既得利益者可以支持运营稳定和长期投资，但持续的准入权必须基于对竞争、连通性和系统效率的持续贡献。

2.5 起降时段政策与长期投资框架相协调，对于确保机场容量的开发与实际需求相一致并得到有效利用至关重要，这不仅是为了支持机场的运营和经济表现，也是为了实现更广泛的区域增长，为旅客和当地社区创造价值。

3. 机场的参与

3.1 机场业界一直致力于实现机场起降时段政策框架的现代化。在过去十年中，机场在全球起降时段政策讨论中发挥了越来越积极的作用，从 2015 年成立国际机场理事会（ACI）起降时段专家组开始，到后来参与《全球机场起降时段指导方针》战略审查，再到持续参与全球机场起降时段委员会（WASB）。虽然实现了技术上的改进，但在结构性问题上的介入却停滞不前，阻碍了系统的深入发展。

3.2 国际机场理事会还发布了《国际机场理事会机场容量申报指南》²，这是一份广泛使用的技术参考资料，支持透明、立足本地和符合运营实际的容量申报。机场自然有动力通过提高效率和推动增长来满足市场需求，无论是支持未来投资、响应社区需求还是实现公共或商业目标。然而，将申报的容量转化为日常可用的运营取决于多方的协调表现，包括空中交通管理、监管机构、地勤服务机构、安全和边境机构以及航空公司的运营。这些相互依存的关系突出表明，虽然机场在评估和申报容量方面发挥着核心作用，但其实现有赖于整个航空生态系统的协调表现。

4. 讨论

4.1 下节概述了重点领域，以确保起降时段政策在快速变化的运营和政策环境中，仍然适合目的。

4.1.1 重新评估原则和结果

4.1.1.1 WASG 的核心原则 — 确定性、灵活性、可持续性和透明度 — 是通过现有航空公司的视角制定的，并倾向于强化传统成果。确定性是通过历史先例提供的，使现有航空公司能够在达到使用门槛的情况下，在一个又一个班期季节中保留相同的起降时段。灵活性指的是，起降时段不与特定目的地或机型挂钩。可持续性被解释为，尽管机场容量稀缺且属于资本密集型，但仍要继续实行无直接成本的起降时段分配制度。透明度强调的是程序的清晰度，但仍难以洞察起降时段的使用结果。

4.1.1.2 现代化的框架可能既需要重新评估指导原则，又需要改变解释这些原则的方式。虽然这些原则支持了协调和可预测性，但需要具有前瞻性的眼光，以便随着时间的推移实现起降时段准入的高效和公平演变：在支持最佳利用现有容量的情况下，为现行拥有者提供确定性是合理的。灵活性应使系统能够响应需求和连通性目标；可持续性应考虑机场基础设施的长期存续能力和系统韧性；透明度应包括对起降时段使用结果的可见性，以及它们是否支持高效利用有限的机场基础设施、消费者需求和连通性目标。

4.1.1.3 虽然航空公司为自己的航线网络优化起降时段组合，并在某些情况下与多个承运人协调，但仅凭起降时段利用率并不能表明容量的使用方式是否支持竞争、连通性或系统效率。世界各地高需求机场的结果表明，传统的起降时段分配进程可能导致高峰时段容量的利用率不佳，并限制了竞争机会。

² 国际机场理事会。《机场容量申报指南》第一版。ACI 出版社，2023 年。见于：<https://store.aci.aero/product/guidance-on-airport-capacity-declarations-first-edition/>

4.2 加强国家与业界之间的政策对话

4.2.1 WASB 为技术协调提供了一个宝贵的论坛。然而，由于需要业界合作伙伴达成共识以推进 WASG 的工作，自愿再平衡不太可能实现更广泛的战略政策目标。这种做法还有可能忽视机场在分配结果中的合法权益，尤其是当那些从现有安排中获得商业利益的各方没有结构性压力支持变革的时候。国家和监管机构在确保起降时段政策服务于公共利益目标方面具有得天独厚的优势，包括通过监督来平衡所有相关利益方的利益。

4.2.2 需要在两个互补的层面参与。在全球层面，各国可通过与 WASB 的持续互动促进 WASG 的发展。委员会同意在 2025 年 11 月开始其下一任期时，讨论各利益相关方集团的长期愿景，目的是使整个业界更加协调一致。ACI 以这一方向为基础，鼓励各国参与这些讨论，因为有意义的改革将取决于各国的积极参与。这还需要确保讨论包括具有战略政策职能的利益攸关方，以及负责技术管理的各方。

4.2.3 在国家或地区层面，监管机构、机场、起降时段协调人和航空公司之间的对话，对于确保起降时段规定反映当地容量状况、增长重点和机场所服务社区的需求仍然至关重要。

4.3 确保机场有意义的参与

4.3.1 虽然航空公司使用起降时段的方式有助于提高其商业效用，但起降时段的价值归根结底来自于对受限制和公共监管资源的使用。鉴于机场运营人熟知基础设施容量、运营条件和当地需求，他们对如何分配起降时段最有利于连通性、竞争和长期系统效率提供了独特的视角。确保机场运营人更有意义地参与起降时段分配过程，有助于使分配结果与基础设施的实际情况相一致，并支持符合公共利益的长期规划。

5 结论

5.1 当前的起降时段框架有助于管理拥堵，但并未随着航空生态系统、市场动态和政策预期的变化而发展。随着机场容量压力的加剧，起降时段分配必须更好地支持公共利益和经济发展，并促进有限的基础设施的高效和公平利用。

5.2 现代起降时段政策应建立恰当的激励机制，以支持可持续增长，改善准入，并反映更广泛的战略目标，包括国家连通性、竞争和基础设施优化。机场与当地社区关系密切，对固定基础设施的管理负有长期责任，因此必须更有意义地参与，以确保分配结果以基础设施容量为基础，与地方优先事项保持一致，并促进全系统的绩效。

5.3 通过起降时段政策的现代化，各国和监管机构可以帮助确保对受限机场容量的使用进行符合公共利益的管理。ACI 敦促航空业界与各国协作，推进长远的机场起降时段分配的现代化，并鼓励在下一届国际民航组织（ICAO）大会上审查这一领域的进展情况。