



大会 — 第39届会议

经济委员会

议程项目 **40: 机场和空中航行服务的经济 - 政策**

印度机场的经济可行性和继续提供交叉补贴的合理需要

(由印度提交)

执行摘要

本文件阐述印度对管理印度机场的可行性的看法，其中参照了《机场经济学手册》（Doc 9562号文件）的规定，特别是其中第2章 - 机场所有权和控制权以及机场管理的规定，并对交叉补贴提出了一些关键的正反意见和结论。这份报告也指出，国内连接各个区域并可能作为代用机场使用的机场在经济上或许不可行，但却必须根据安全或社会经济的理由，将其视为整体航空运输网络的一部分。国际民航组织的政策和指导材料也涵盖了这方面的理由。

行动： 请大会：

- a) 核可印度作为一个国家与若干其他国家相同的观点，继续对国内机场网络的机场采用交叉补贴原则，因为这是管理无法维持运营的机场所存在的必然现实和绝对需要的做法；和
- b) 指示机场经济学专家组（AEP）对国家机场网络的经济交叉补贴原则的全球最佳做法提供详细准则。

战略目标： 本工作文件涉及战略目标D – 航空运输的经济发展

财务影响： 不适用

参考文件：
《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》(Doc 9082号文件)
《机场经济手册》(Doc 9562号文件)
《空中航行服务经济手册》(Doc 9161号文件)
《机场和空中航行服务经济会议的报告》(Doc 9980号文件)
第4工作组起草一份有关现有指导材料应如何用于在经济上不能营运的机场

1. 引言

1.1 印度有各种机场，它们由各种类别的机场营运人经营，包括政府、私营和公私合作伙伴关系（PPP）和公共部门企业。印度机场管理局（AAI）是印度政府拥有的公共服务企业（PSE），它拥有和/或经营 125 个机场，其中 26 个机场是民间飞地联合使用的民防机场、68 个机场正在运营和其余 30 个机场不再运营。印度政府（GOI）的 2016 年国家民用航空政策（NCAP）将连接各个区域作为高度优先事项，它反映在它的愿景和任务之中。2016 年国家民航政策的任务是“为旅客提供安全、可靠、负担得起和可持续的航空旅行和货物运输，前往印度和世界各地”。愿景是“创建一个经济体系，使大众有负担得起空中旅行，到 2022 年国内出票 30 亿卢比和到 2027 年 50 亿卢比，国际出票到 2027 年增加到 20 亿卢比。同样，到 2027 年货运量应增加到 1 000 万吨”。

1.2 印度的情况至为独特，全世界可以找到的类似情况不多。印度在 2009 年依照 Doc 9082 号文件发布的《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的政策》和根据《机场经济手册》（Doc 9562 号文件）第 1.14 段提供的指导，另设了一个机场经济监管局（AERA）。机场经济监管局管理每年旅客超过 150 万人的主要机场或被指定为主要机场的收费标准。其他机场的收费标准由印度政府通过其民用航空局（MOCA）进行管理。

1.3 只有 5%的机场有盈余，其余的机场都有亏损。印度机场管理局（AAI）采用公私伙伴关系（PPP）模式使德里和孟买机场现代化并已与这两个机场签订了租期 30 年和超过 30 年的长期发展租约。印度机场管理局的收入约有 30%来自机场租约，即德里机场和孟买机场，其余收入来自提供空中航行服务和机场服务。印度机场管理局利用内部资源管理资金，并只有数量不多的债务。租金收入和四个盈利机场的收益被用来抵销亏损机场的损失。政府提供给印度机场管理局的津贴只限东北省议会给予东北省机场和一些民用航空局决定的一些不能维持运营的机场建造基建项目的经费。然而，尽管政府向这些机场提供了资金，但机场继续不能维持营运。

2. 讨论

2.1 在营运的机场中，最初有 11 个机场的每年旅客流量超过 150 万，它们被指定为主要机场，并根据 2015-2016 年旅客状况，另有 6 个机场成为主要机场，依照国际民航组织在 Doc 9082 号文件第二节第 2 i)段中所述的政策，其收费标准将由机场经济监管局（AERA）监管。该段规定：“分摊的成本应是提供机场及其主要辅助服务的全部成本，包括适当数额的资本成本和资产折旧，以及维护、运营、管理与行政成本。配合所采用的经济监督形式，这些费用可由非航空收入抵消。”监管单位的原先构想是遵循价格上限机制，为所有主要机场制定收费的单轨办法（德里机场和孟买机场除外）。不过，印度政府的 2016 年国家民用航空政策规定对所有运营人都采用统一和一致的办法，决定未来的收费将根据混合计费方式计算，除非对未来实施的项目另有具体规定。30%的非航空收入将用于补贴航空费用。当某一年或合约期间的收费超额时，机场营运人和监管单位将探索使收费合理的途径，并将超额部分分摊到未来。

2.2 除了主要机场之外，机场之间的分别大都取决于运营规模和增长潜力，这反映在这些机场的国内和国际旅客运量和航空器的活动情况。非主要机场的类别可分为：快速增长、中度增长以及运营量和增长前景非常低的机场和不运营的机场。不过，印度机场管理局作为政府的一个公共部门，虽然管理一些机场有能否盈利的问题，由于社会经济因素，以及由于在小城市需要设

立机场以便鼓励投资、旅游和改善地区连接性，目前正在管理这些不能盈利的机场。鉴于在印度有各种非主要机场，对所有这种机场使用统一的收费结构可能并不合理，也不符合社会正义。

2.3 政府正在考虑根据机场的目前旅客流量和增长情况将非主要机场作为一个组合。这是由于个别为这些机场决定和监测收费情况将耗费相当的时间和费用。此外，为这个组合中的每一个机场个别决定收费情况在经济上似乎也不可行。组合中的机场应该采用统一的收费标准。不过，印度机场管理局目前仍对所有机场采用统一的收费标准，尽管各个机场有不同的成本结构和资本支出，这意味着这会产生交叉补贴的情况。即使这些机场完全采用成本原则，在现实状况中，收费也将高得多，这可能使旅客不愿到这些机场搭机和航空公司不愿在这些机场营运。在此同时，由于各种社会经济因素，机场不能关闭。印度机场管理局目前收费很低，它甚至无法回收在这些机场的运作成本。由于机场的固定营运开支只能由收入和投资的合理回报抵销，因此，旅客流量低将直接导致航空收入少，并且使用人数少，也间接导致非航空收入低。

2.4 印度航空业依照国际民航组织进行交叉补贴，这意味着可以提高印度机场管理局盈利机场的机场收费，以此补贴不盈利的机场。在正常情况下，交叉补贴原则不应加以使用，因为它违反了对使用者公平的基本原则。不过，由于印度机场管理局无法从其他机场回收成本，它事实上从它的共用资源库包括公私伙伴关系（PPP）合营机场的租金收入通过交叉补贴向使用者提供补贴。此外，机场经济监管局（AERA）根据回报率模式单独决定所有主要机场的收费。因此，主要机场没有足够的盈利来维持其他无法维持运营的机场。因此，印度机场管理局必须从其他收入来源，例如非航空收入和租金收入，来弥补没有盈利的机场的亏损。但是这种交叉补贴的做法可能无法长期维持，因为其他收入来源可能不会长期持续。

2.5 由于印度采用机场网络模式，它无可避免地使用了“交叉补贴”原则。虽然 Doc 9082 号文件第二节 2 i), ii) and iii) 段提供了征收机场费用的成本基础原则清单，并且不鼓励采用交叉补贴的想法，但国际民航组织 Doc 9562 号文件 2.37 段明确认识到：“在某些国家，这（盈利机场向不盈利机场提供交叉补贴）可能是维持向例如偏远地区提供服务的机场的唯一方法。”

2.6 Doc 9562 号文件 2.39 段切实总结如下：“应在机场利益和用户利益之间寻求平衡，特别应包括当前和未来终端用户的利益；在全国网络内实行交叉补贴的情况下，有必要做到完全透明。总之，应该由各国在考虑到上述的利害得失及其特殊情况后，决定哪种方法最有利于自己。关于这一点，各国应对 Doc 9082 号文件第二节 2 ix) 段中的内容予以考虑。该段表示，一国或收费当局在考虑地方、地区或国家得到的利益的基础上，可能收不回其全部成本。”有鉴于此，印度政府 2016 年国家民用航空政策已全力推动地区连接性方案。这项方案将根据以下方式得到实施：i) 重振未能提供服务或服务能力不足的机场/航路；ii) 向不同的利害攸关方提供优惠；iii) 由政府向航空公司提供维持营运的经费差距资金。

2.7 印度完全同意这种看法，敦促所有国家接受这个结论后面的精神。印度严格遵守《芝加哥公约》第十五条的规定，对印度注册的航空器和在其他国家注册的航空器使用机场和空中航行服务采用统一标准，收取统一费用，没有任何歧视。

2.8 印度支持 2015 年 5 月 19 日至 21 日在蒙特利尔举行的机场经济学专家组和空中航行服务经济学专家组第五次联合会议（AEP-ANSEP/5）的结论，即设立一个工作组，起草一份现有指导能如何用于经济上不能维持营运的机场的报告，而由于安全或社会经济的理由，这些机场又必须作为整体航空运输网络的一部分（见建议 AEP-ANSEP/5-3/3 号）。

3. 结论

3.1 从上述讨论可得出结论如下：

- c) 原则上，尽管所有机场都必须能够自行维持营运并个别决定收费标准，但在大型发展中国家和经济体可能无法达到这种情况。在大型国家和发展中经济体，考虑到各种社会和经济因素，例如区域发展、旅游业、战略地位、缺乏他种运输系统（山区）等，需要对收费标准进行监管；
- d) 一个国家只应有一个监管单位来监管所有机场营运人的收费情况，这将使监管单位能够审视所有机场营运人，包括私有企业、政府、公私伙伴关系等拥有的机场的收费标准的所有各方面问题；和
- e) 国际民航组织应对AEP-ANSEP-P/5-3/3号建议迅速采取进一步行动。

—完—