



大会 — 第 41 届会议

经济委员会

议程项目 36：机场和空中航行服务的经济 — 政策

支持国际民航组织机场经济专家组

（由国际机场理事会（ACI）提交）

执行摘要

认识到机场部门在过去十年中的变化，国际民航组织机场经济专家组（AEP）于 2022 年启动了一个由成员国和正式观察员组成的工作组，以评估国际民航组织机场和空中航行服务收费政策（Doc 9082）的持续相关性和反应能力。上一次对国际民航组织收费政策的相关性和反应能力的彻底审查，是在 2008 年的机场和空中航行服务经济会议（CEANS-2008）上进行的。机场行业和航空生态系统的竞争和经济形势已经发生巨大变化。机场需要反应迅速、灵活和高效的收费方式，以从 COVID-19 大流行中可持续地恢复，并充分应对资本支出需求，为旅行公众（消费者）带来惠益。

行动：大会的行动见第 5 段。

战略目标：	本工作文件涉及的战略目标 — 航空运输的经济发展
财务影响：	不适用
参考文件：	AEP-ANSEP/8 关于议程项目 1 的报告：关于机场和空中航行服务经济的政策和指导的更新。分项目 1：在考虑到对 Doc 9562 和 9161 的修改的情况下审查 Doc 9082 国际民航组织：机场和空中航行服务经济会议（CEANS-2008） 国际民航组织：2023-2024-2025 年国际民航组织业务计划草案（C-WP/15412） 国际民航组织：《机场和空中航行服务收费政策》（Doc 9082，第九版）

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由国际机场理事会提供。

1. 引言

1.1 对 Doc 9082 号文件中关于国际民航组织收费政策的相关性和反应能力以及国际民航组织关于机场经济监督的立场的上一次审查，是在国际民航组织于 2008 年 9 月 15 日至 20 日在蒙特利尔召开的[机场和空中航行服务经济会议（CEANS-2008）](#)上进行的。

1.2 甚至在 CEANS-2008 之前，机场行业的竞争态势就已经在迅速发展。机场面临着多方面的竞争，这种竞争在过去几十年里不断加剧。机场在航空公司服务、容量、旅客、货物以及商业活动方面都存在竞争。机场还需要反应迅速、高效和灵活的收费方式，以从 COVID-19 大流行中可持续地恢复，并充分应对资本支出需求。因此，关于机场收费的指导材料、政策和法规应予以更新和现代化，以支持一个变化的行业，最终使旅行公众受益。

1.3 认识到机场部门在过去几十年的变化，国际民航组织的机场经济专家组（AEP）和空中航行服务经济专家组（ANSEP）在 2022 年启动了一个由成员国和正式观察员组成的工作组，以评估 Doc 9082 号文件所载国际民航组织收费政策的持续相关性和反应能力。这是根据 2021 年 11 月 29 日至 12 月 3 日举行的 AEP 和 ANSEP 第八次联席会议（AEP-ANSEP/8）的建议进行的。

2. 竞争格局的变化

2.1 竞争是机场业务的一个关键驱动力。机场在其业务的各个方面进行竞争——从航空业务到现场和非现场商业活动。其结果是一个竞争激烈、充满活力的机场市场，而 CEANS-2008 会议并没有解决这方面的问题。

2.2 另一方面，航空公司在根据市场变化或认为经济条件不太有利时，将运力从一个机场转到另一个机场方面有较强的灵活性。因此，在许多地区，航空公司让机场在新增航班和/或航线容量扩大的方面相互竞争。此外，航空公司随着他们成为机场的主导者，可以发挥他们的买方影响力，进一步限制了机场收费的变化。三个趋势已清楚显现：第一，超级衔接航空公司驱走交通，或以牺牲长期建立的枢纽为代价获取增长；第二，最大的航空公司和航空集团发展多枢纽战略；第三，新一代航空器使直达航线的数量增加，导致绕过枢纽。

2.3 自 CEANS-2008 以来，对旅客的竞争也急剧加剧，因为旅客可以使用替代机场或其他运输方式，这使得在许多地区机场本身面临更大的竞争压力。点到点的旅客可以通过各种方式转换。例如，他们可以转换到出发地区和/或目的地地区的其他机场。转机旅客也可以选择在不同的枢纽机场乘坐衔接航班。

2.4 在商业或非航空活动方面，机场零售部门与在线零售商直接竞争，消费者可以直接比较商店的价格，如果网上的价格更有吸引力，就在网上购买商品，并直接把这些商品送到家里，而不用考虑机场的安保限制。同样，现在有更多的广告平台正在与机场的传统广告空间进行竞争。共享经济模式，特别是在地面交通和房地产领域，如叫车服务和酒店经纪服务（如 Uber 和 Airbnb），也是诸如停车场、汽车租赁和机场现场酒店等传统机场商业收入来源的主要颠覆者。

2.5 自 CEANS-2008 以来，航空公司的整合和航空公司的抗衡能力在许多市场上不断增强的情况下，这种激烈的竞争趋势正在重新塑造机场行业的竞争格局，对消费者（旅客）有利。低成本承运人商业模式的盛行，主导性承运人的存在，航空公司联盟的组建，以及掌控有大量祖父级机场起降时段组合，都使航空公司对机场运营人具有巨大的反制力。

2.6 机场之间相互竞争，以吸引对使用哪个机场可以作出选择的航空公司和旅客。他们在提供的服务质量、和向航空公司和旅客收取机场费的价格上进行竞争，最终使旅行公众受益。

3. 反应迅速和灵活的政策以实现 COVID-19 后的可持续复苏

3.1 与许多资产密集型企业一样，机场成本结构的特点是主要由高额的固定成本构成，如跑道和航站楼等主要基础设施组件的运营和维护。然而，COVID-19 大流行和随之而来的旅行禁令，使机场业务处于生存模式。由于对旅行的限制和航空运输需求的崩溃，机场运营人既没有足够的交通量来降低单位成本和实现规模经济，也没有足够的航空或商业收入来支付成本和偿还债务水平。

3.2 除了从 COVID-19 大流行中恢复之外，机场业还致力于提供可持续的长期增长，以改善经济、社会和环境足迹。随着债务水平的提高和机场风险状况的改变，长期的资本需求增加了额外的挑战。也就是说，这种承诺需要机场在新的基础设施上进行大量的资本投资，并优化现有的基础设施，以尽量减少碳足迹。2008 年经全球各国彻底审查的国际民航组织经济监管框架，应进行重新评估，以保证其对资本支出需求和去碳化目标挑战的反应能力。

3.3 CEANS-2008 所评估和审查的国际民航组织政策和经济监管框架，并没有充分反映已经变化的竞争格局或正在经受历史上最大冲击的行业。这些框架在重大冲击和交通量急剧下降的情况下尤其不合适，如果交通量（任何积木式系统的分母）急剧下降，基于积木式的年度监管就会导致受监管的收费急剧增加。

4. 支持国际民航组织机场经济专家组（AEP-ANSEP）的工作

4.1 根据 AEP-ANSEP/8 的建议，成立了一个新的工作组，“其任务是对国际民航组织 Doc 9082 号文件中的收费政策进行全面审查，包括评估其当前的相关性和反应能力，包括 COVID-19 大流行的长期影响，以及审查哪些机场和空中航行服务提供商受到最严重的影响”。

4.2 在 AEP-ANSEP/8 的报告中，专家组成员认识到“过去十年中机场部门的变化，包括 COVID-19 大流行的影响，对融资、投资和竞争等条件产生了重大影响，一些成员认为，对这些变化进行深入分析是重要且合理的，目的是确定潜在的改进和/或对现有政策的补充，以确保机场的长期生存能力。”

4.3 AEP-ANSEP/8 工作组目前是由国际民航组织成员国组成的：加拿大（报告员）、巴西、中国、丹麦、法国、德国、爱尔兰、摩洛哥、尼日利亚、俄罗斯联邦、西班牙、特立尼达和多巴哥、联合王国和美国；以及正式观察员：ACI、民用空中航行服务组织（CANSO）、欧盟委员会、EUROCONTROL 和国际航空运输协会（IATA）。更新关于机场收费的指导材料和政策，以考虑到行业变化和不利冲击，这对行业和国家都是重要的贡献。

4.4 亚太地区国家也在支持 AEP/ANSEP 的工作。第 57 届亚太地区民航局长会议（大韩民国仁川，2022 年 7 月 4-8 日）强调了议程项目 6—航空运输的经济发展下的行动项目 57/40：“会议鼓励各国/行政当局支持国际民航组织机场经济和空中航行服务专家组（AEP-ANSEP）的活动和任务，对 Doc 9082 号文件中所载的国际民航组织收费政策进行全面审查，包括评估其当前的相关性和对行业变化的反应能力，并确保亚太国家/行政当局在该专家组中的代表性和积极参与。”

4.5 AEP-ANSEP/8 工作组正在进行的工作，与提交给理事会第 226 届会议的国际民航组织 2023-2024-2025 年业务计划草案（C-WP/15412）中概述的优先事项完全一致。其中第 9.2.2 段指出，国际民航组织将优先开展以下工作：a) 制定和更新与经济监管框架有关的航空运输政策和指南。

5. 建议

5.1 请大会：

- a) 敦促国际民航组织机场经济和空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP）的成员对国际民航组织 Doc 9082 号文件中所载的收费政策进行全面审查，包括评估其当前的相关性，以及根据行业变化对其进行现代化改造；
- b) 承认过去几十年来机场行业竞争格局的变化；
- c) 认识到机场基础设施的长期需求，以达到国际目标；和
- d) 支持提交给理事会第 226 届会议的国际民航组织 2023-2024-2025 年业务计划（C-WP/15412），以优先制定和更新与经济监管框架有关的航空运输政策和指南。