



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经济学 — 政策

在经济监管框架发生变化的情况下支持国际民航组织机场经济专家组

(由南非提交)

执行摘要

机场行业和航空生态系统的经济和竞争格局发生了剧烈变化。COVID-19 大流行损害了全球机场的财务状况，持续难以维系现有基础设施和规划未来资本支出（CAPEX）的要求。结果，债务水平的升高使机场行业的风险状况发生了显著变化，资本成本的上升削弱了机场进行资本投资以实现可持续性目标方面的长期经济可行性。

由机场经济专家组（AEP）审查 Doc 9082 号文件中所载的国际民航组织收费政策，并探索受监管的机场如何可以在流行病和其他全球冲击等非同寻常情况下获得补偿的机制很重要。

行动：请大会：

- a) 注意到机场的财务状况受到 COVID-19 大流行的不利影响；
- b) 注意到行业风险状况的变化、债务水平的升高以及资本成本的上升削弱了机场进行资本投资以实现可持续性目标方面的长期经济可行性；
- c) 要求机场经济专家组探讨如何对受监管机场因 COVID-19 等非同寻常情况对其业务的影响而进行补偿；和
- d) 要求机场经济专家组审查 Doc 9082 号文件，以评估其持续相关性和对 COVID-19 大流行长期影响的应对能力。

战略目标：	本工作文件涉及航空运输经济发展的战略目标
财务影响：	不适用
参考文件：	机场经济专家组和空中航行服务经济学专家组第八次联席会议报告：更新有关机场和空中航行服务经济学的政策和指南。 国际机场理事会，机场经济报告和关键绩效指标 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，国际民航组织 2023-2024-2025 年业务计划草案（C-WP/15412 号文件）

## 1. 引言

1.1 航空业受到 COVID-19 的严重影响。这导致非洲地区 2020 年的客运量和航空收入下降至 2019 年水平的 34%。2021 年的流量恢复到 2019 年水平的 51%，预计 2022 年的流量将恢复到 2019 年水平的 75%<sup>1</sup>。这导致航空和非航空收入疲软、债务水平增加、机场风险状况发生变化、资本基础设施投资下降以及整个机场生态系统中的许多行业遭到破坏。

1.2 2021 年，国际机场理事会（ACI）对其成员机场对 COVID-19 的应对进行了调查。对所有地区的调查发现，缺乏快速调整价格的灵活性、缺乏未来如何从损失中恢复的明确性，以及资金对未来投资的影响等一些关键的关切。只有 34% 的受监管机场表示他们将能够收回与 COVID-19 相关的损失。

1.3 COVID-19 对非洲和世界其他地区的影响导致急需评估对国际民航组织某些政策的可能修改，以使其在危机时期具有灵活性和反应能力，以确保机场的财务可持续性。

1.4 南非政府正计划将交通运输的所有经济监管整合到一个单一的实体和框架政策中。其目的是，除其他外，（i）促进有竞争力、高效和有活力的运输业（包括机场）的发展，为经济增长做贡献；（ii）促进开发一个旅客和货物运输综合经济监管系统；（iii）根据国际标准和地方要求提高效率。所有这些拟议的变化都是为了顾客和旅行公众的最终利益而做出。

## 2. 机场的运行格局

2.1 机场一直以来被认为是在垄断环境中运营，并有行使其市场力量的潜力。随着私营部门参与机场业务的所有权和经营，这种情况已发生变化。虽然机场仍然是资产密集型（例如跑道和航站楼），但它们目前在复杂的多利益攸关方环境中运营，航空公司、旅客和经营商户等均参与商业关系。它们就航空服务、运力、旅客、货物和商业活动进行竞争。

2.2 位于同一流域区各机场之间的机场竞争早已是现实。流域区内和流域区外的机场在新服务和/或新增航线运力方面展开竞争。

2.3 虽然机场在吸引航空公司入驻其机场方面付出了巨大努力，但航空公司可以根据市场变化或当他们认为经济条件不甚有利时，将运力从一个机场转移到另一个机场。如果一家航空公司在机场处于主导地位，它可以行使买方权力，进一步限制机场收费的变化。低成本航空公司的激增也给机场收费带来压力。2005 年至 2019 年间，低成本承运人的市场份额增加了 11 个百分点，占非洲航空座位容量的比例从 2005 年的 2.3% 上升到 2019 年的 13%<sup>2</sup>。

2.4 竞争已处于机场业务的核心。各机场在其业务的各个方面展开竞争，从航空业务到场内和场外各种商业活动。机场业务的竞争性质需要在国际民航组织的政策评估中得到体现。航空运输还与其他交通运输方式竞争。旅客可以选择使用其他交通运输方式，结果这给机场施加了竞争压力。此外，非航空收入与在线零售商直接竞争，客户可以绕过机场，在线直接购买并送货上门。

---

<sup>1</sup> 区域分析 2022 年当前现状：竞争、监管和机场收费

<sup>2</sup> 区域分析 2022 年当前现状：竞争、监管和机场收费

### 3. COVID-19 的影响

3.1 COVID-19 大流行对机场交通和收入的影响改变了机场的风险状况。2020 年，债务与 EBIDTA 的比率达到 15:1，一些私有化机场运营人的比率达到 60:1<sup>3</sup>，这样的债务水平在财务上是不可持续的。

3.2 为保持可持续性和节省现金，机场减少了资本投资支出，在某些情况下还减少了不与运营许可证关联的运营支出。然而，这导致了意想不到的后果，包括对机场长期容量的规划。

3.3 根据国际机场理事会的估计，到 2040 年，非洲地区将需要 320 亿美元的资本支出来服务预计将该地区机场流动的 4.42 亿旅客<sup>4</sup>。因此，成员国必须确保机场收费和税收符合国际民航组织的建议和政策，以释放预计的增长。

3.4 塞萨洛尼基论坛<sup>5</sup>是提供机场经济监管最佳实践经验的一组国家独立监管机构（ISA），该论坛得出的结论是，由于经济监管不是为“黑天鹅”事件或诸如 COVID-19 这样的非同寻常情况而设计的，因此监管者应考虑允许机场通过未来收费来收回过去因此类事件而未收回的成本。<sup>6</sup>

### 4. 支持国际民航组织机场经济专家组和空中航行服务经济专家组（AEP-ANSEP）的工作

4.1 根据国际民航组织机场经济专家组和空中航行服务经济专家组第八次联席会议（AEP-ANSEP/8）的建议，成立了一个新的工作组，“其任务是对在 Doc 9082 号文件中所载的国际民航组织收费政策进行总体审查，包括对其持续相关性和响应性的评估，其中包括 COVID-19 大流行长期影响的效应以及审查哪些机场和空中航行服务提供者受到最大影响。”

4.2 预计 AEP-ANSEP/8 工作组将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，这将对航空业和各国做出重要贡献。

4.3 AEP-ANSEP/8 工作组进行中的可交付成果与国际民航组织 2023-2024-2025 年业务计划草案中所列优先事项一致。

— 完 —

---

<sup>3</sup> [国际机场理事会机场经济学报告和关键绩效指标](#)

<sup>4</sup> 区域分析 2022 年当前现状：竞争、监管和机场收费

<sup>5</sup> 来自 28 个国家和 5 个国际行业组织的欧洲机场收费监管者论坛。

<sup>6</sup> 来源：机场收费监管者塞萨洛尼基论坛（2022 年）。危机时代的机场收费。

<https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2022/03/Airport-charges-in-times-of-crisis.pdf>

<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/71737/download>