



大会第 37 届会议  
经济委员会

议程项目 50: 机场和空中航行服务的经济

印度机场的经济监管

(由印度提交)

执行摘要

本文件提供了自大会上届会议以来，印度为了对机场和空中航行服务进行经济监管，为建立独立监管部门所完成的主要工作。监管部门正在拟定其监管理念和做法，并谋划定价制度和程序。预计监管部门很快便会最后敲定这一进程，并开展实际定价工作。这可能会把切实实行监管的情况告知印度的机场基础设施行业。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 D — 效率 — 提高航空运行的效率。
财务影响:	不适用。
参考文件:	

## 1. 引言

1.1 自 2004 年至 2005 年以来，印度的航空业一直在高速发展的轨道上。2009 年至 2010 年，印度的旅客吞吐总量从 2000 年至 2001 年的 4000 万人次，增加到了 1.2375 亿人次。国际机场理事会的估测（2010 年至 2015 年）显示，印度 2015 年的客流量将达到 1.7771 亿人次；而根据国际机场理事会的长期预测（2008 年至 2027 年），客流量很可能于 2027 年达到 5.8078 亿人次，年增长率为 9.2%。

1.2 航空业务量的这种前所未有的增长，对印度国内的机场和相关基础设施带来了巨大压力。目前，印度有 89 个机场在运营。传统而言，印度机场的基础设施行业一直都是政府垄断。考虑到吸引私人投资以便创建世界一流基础设施的必要性，印度政府通过立法修正案，于 2003 年至 2004 年，开始允许私营部门涉足机场开发。随后，还在格林菲尔德机场放开了 100% 的外国直接投资（FDI）。

1.3 根据上述政策举措，通过公私伙伴关系（PPP）的路线，对印度国内，即：德里、孟买、海德拉巴和班加罗尔的四个主要机场，实行了重组/私有化。承运全国客运量约 50% 的两个最大机场——德里机场和孟买机场，已被租赁给私营公司进行运营管理和开发，为期 30 年，可进一步续延 30 年。已经建立了一些公私伙伴关系的公司，分别于 2008 年 3 月和 2008 年 5 月开始运营海德拉巴和班加罗尔的新机场。在机场基础设施方面，印度的国有机场当局（AAI）也正在进行大量投资，尤其将重点放在了二级城市和三级城市的机场。2007 年至 2012 年期间，机场开发的投资概算很可能达到 100 亿美元，大量资金来自民间，包括对格林菲尔德机场的投资。

1.4 空中航行服务（ANS）仍然由印度机场当局独家提供。

1.5 在这种背景下，需要建立独立的经济监管部门，以便创造公平的竞争环境，并在所有主要机场中间培养健康的竞争，以鼓励对机场设施的投资，调节航空服务收费。因此，印度议会于 2008 年 12 月颁布了关于印度机场经济监管局的法案，规定成立机场经济监管局（AERA）。

## 2. 监管部门的权利和职能

2.1 在主要机场方面，需要机场经济监管局履行以下职能：

- a) 为航空服务定价；
- b) 确定开发费，包括开发使用费的金额；
- c) 确定旅客服务费的金额；和
- d) 根据政府或经政府授权代表政府的任何当局可能制定的规定，监测与服务质量、连续性和可靠性有关的既定效绩标准。

2.2 对“主要机场”的定义是，具有或经指定接纳超过 150 万人次旅客年吞吐量的任何机场，或政府可能通过通知，如此指定的任何其它机场。根据 2009 年至 2010 年的业务量统计，14 个机场获得了主要机场的资格。这些主要机场经手本国业务量合计约 85%（国际业务总量的 95% 和国内业务总量的

83%)。此外，根据现有信息，这一组 14 个机场，是由一个独立监管部门进行监管的、世界上最大的单一机场集团。

2.3 立法规定的航空服务，是指为以下方面提供的任何服务：

- a) 为开展空中交通管理提供导航、监视和辅助通信；
- b) 与航空器在机场运行相关所提供的航空器的着陆、机库或停靠，或任何其它地面设施；
- c) 机场的地面安全；
- d) 与机场的航空器、客运和货运有关的地面代理服务；
- e) 机场货运设施；
- f) 为机场的航空器供应燃料；和
- g) 为机场的利害关系方提供的服务，按政府的意见，其收费可以由监管部门确定，以便进行书面记录。

2.4 要求机场经济监管局为航空服务定价，并虑及以下因素：

- a) 为改善机场设施而导致的资本支出以及其它相关因素；
- b) 所提供的服务、其质量和其它相关因素
- c) 提高效率的费用；
- d) 主要机场的经济及可行的运营；
- e) 从航空服务以外的其它服务所收到的收入；
- f) 政府通过任何协议或谅解备忘录或其它形式提供的特许经营权；和
- g) 可能与立法有关的任何其它因素。

2.5 立法要求监管部门每五年进行一次定价。在上述五年期当中，如果认为符合公共利益，对如此确定的费率可以不时进行修改。

### 3. 监管理念、做法、制度和程序框架

3.1 机场经济监管局于 2009 年 5 月建立，并宣告了其监管职能自 2009 年 9 月 1 日生效。据此，机场经济监管局加速开始了公开和透明的进程，并与利害关系方进行了广泛磋商，以便制定其监管理念和做法，并演化出定价及监测效绩标准的各种详细程序和制度。

3.2 机场经济监管局建议利用客运和货运设施用户的影响力，作为履行其监管职能的检验标准。

3.3 机场经济监管局将其监管范围分为三大类，并建议采取以下做法实施相关的经济监管：

系列编号	航空服务	拟议的做法
1.	机场运营人提供的服务	在“单账”基础上进行价格上限监管
2.	空中航行服务	以成本加合理回报率为基础的监管
3.	货运设施运营人、地面代理服务提供者以及燃料库运营人/燃料输送提供者提供的服务。	(a) 如果服务不是‘有形的’；或者是‘有形的’但是在竞争基础上提供的 — 较少干预的监管。 (b) 如果服务是‘有形的’，但不是在竞争基础上提供的 — 价格上限监管。

3.4 机场经济监管方面的拟议做法，与联合王国、南非和爱尔兰共和国监管部门采取的做法广泛吻合。

#### 4. 目前的状况

4.1 最近，已经敲定了空中航行服务经济监管方面的监管理念和做法。已经发布了具体的指导原则，以实施相同的定价和信息要求，同时制定拟遵循的程序，以便与利害关系方进行磋商。建议为空中航行服务定价的第一个五年控制期应从 2011 年 4 月 1 日开始，为此，空中航行服务提供者必须在 2010 年 10 月 31 日之前，提交其多年期的费率建议。

4.2 在监管部门建立之前，已由政府敲定并签署了私营机场方面的特许经营权协议。因此，就机场运营人提供服务的经济监管而言，印度政府的意见被认为具有特殊的相关性。印度政府正在敲定其对该事项的审查。

4.3 目前，机场经济监管局已经试验了其拟议的制度和程序，在涉及艾哈迈达巴德和特里凡特浪机场的使用建设费（UDF）定价的案例中，适用了政策与做法的草案。

4.4 预计本财务年度当中，监管部门能够完成其筹备工作并开始实际定价。这可能会把切实实行监管的情况告知印度的机场基础设施行业。