

起草说明

《民用机场管理条例》（以下简称《条例》）颁布实施以来，部分机场依据《条例》第三十八条，在航空地面服务业务有偿转让经营权方面开展了积极的尝试，为推动机场由直接经营型向管理型转变，积累了宝贵的经验。与此同时，在实施过程中也遇到不少问题。近年来，尤其是疫情期间，部分航空地面服务提供方与机场就有偿转让经营权问题产生了一些争议，甚至引发诉讼。为进一步规范这项工作，理顺机场、航空公司与地面服务提供方之间的关系，根据《条例》以及国务院法制办与民航局共同编写的《民用机场管理条例释义》，草拟本通知。

有偿转让经营权问题涉及机场安全管理、市场管理和营商环境，较为复杂。本通知旨在依据《条例》以及有关法律法规，进一步明确和规范机场航空地面服务业务有偿转让经营权有关事项，先行推动解决当前各方普遍关注的焦点问题，引导该项工作有序开展。下一步，民航局将根据工作实际开展情况，借鉴国际经验，结合我国国情，视情出台其它有关政策。

本通知不涉及《条例》第三十八条中提及的零售、餐饮业务。这两项业务，将在下一步修订《条例》时统筹考虑。

第一条 对于机场范围内使用机场场地、设施开展的航空地

面服务业务，机场管理机构可与地面服务提供方在平等协商的基础上，采取有偿转让经营权的方式经营。

说明：当前，我国航空地面服务市场化程度不高，竞争不够充分，效率和品质还有进一步提升的空间。开展有偿转让经营权工作，目的就是在规范、稳妥、有序的前提下，积极引导和鼓励机场由直接经营型向管理型转变，引进和培育更多合格的市场主体，最终提升航空地面服务市场的活力和效率，降低航空地面服务的成本，提高航空地面服务市场的供给质量。

有偿转让经营权应在合理合法的基础上开展。我国大部分机场土地权属分散，存在机场管理机构以外的航空地面服务提供方使用自有场地、设施开展航空地面服务的情况。根据《土地管理法》和《民法典》，本通知明确有偿转让经营权的对象，限于机场范围内使用机场场地、设施开展的航空地面服务业务。

《条例》颁布实施以后，机场属地化管理改革以来，有关地方人民政府在机场管理立法方面开展了很多探索和实践，就机场经营管理事项作出了有关规定。鉴于我国各个机场的实际情况各不相同，《条例》不宜就机场范围内的航空地面服务业务规定一个统一的经营模式，而是采取“自愿与引导”相结合的原则，允许机场管理机构根据本机场的实际情况自主选择经营模式。对于机场范围内使用机场场地、设施开展的航空地面服务业务，机场管理机构既可以参与经营，也可以通过转让经营权的方式，由其它服务提供商经营，机场管理机构及其关联企业退出相关经营。

机场航空地面服务业务转让经营权，本质上属于机场管理机构与地面服务提供方之间的民事协商行为，应遵循自愿、公平、诚信的原则，在平等协商的基础上开展。机场范围内很多航空地面服务业务的提供商数量受到机场安全和容量的限制，开展经营权转让，通常能够相应地为受让方带来有利可图的市场机会。航空地面服务提供方可以在评估经营权转让综合收益的基础上，与机场管理机构协商确定有偿转让费用标准并缴纳有关费用；也可以在全面评估的基础上，选择不参与经营权转让。

当前，新冠疫情给机场和航空公司双方都带来了巨大的经营压力。疫情期间开展有偿转让经营权工作，更需要遵循自愿、公平、诚信的原则，在平等协商的基础上开展。在疫情等特殊情况下，受让方的市场经营受到严重影响，机场管理机构应根据有关政策，对转让经营权的相关费用给予一定程度的减免。

第二条 对于机场管理机构或其关联企业参与经营的航空地面服务业务项目，不得收取转让经营权费。对于机场管理机构及其关联企业未参与经营的其它航空地面服务业务项目，可采取有偿转让经营权的方式经营。

说明：依据《条例》第三十八条第二款，对于采取有偿转让经营权的方式经营的业务，机场管理机构及其关联企业不得参与经营。因此，规定对于机场管理机构或其关联企业参与经营的航空地面服务业务项目，不得收取转让经营权费。此外，航空地面服务业务项目种类繁多。鉴于全国各机场管理机构或其关联企业

都或多或少参与经营航空地面服务业务的部分项目，为循序渐进、有序引导机场由直接经营型向管理型转变，强调对于机场管理机构及其关联企业未参与经营的其它航空地面服务业务项目，可采取有偿转让经营权的方式经营。

当前，我国对于航空地面服务业务的分类和范围尚没有全面的规范。根据《关于印发民用机场收费改革实施方案的通知》（民航发〔2007〕159号）附件7，地面服务项目包括一般代理服务、配载和通信、集装设备管理、旅客与行李服务、货物和邮件服务、客梯、装卸和地面运输服务、飞机服务、飞机勤务。根据《条例》释义，地面服务项目包括旅客值机、特殊旅客服务、配载、货运代理、货站经营、站坪服务、飞机维护/维修、特勤车辆、配餐、行李分拣等。航空地面服务业务项目种类繁多，对于个别项目是否可以列入转让经营权的范畴，各方还有一些争论。当前阶段，鼓励各方遵循自愿、公平、诚信的原则，在平等协商的基础上，在能够达成一致的领域先行开展探索实践。下一步，民航局将持续总结有关经验，深入研究和论证，适时制定有关政策。

第三条 对于采取有偿转让经营权的方式经营的航空地面服务业务，机场管理机构应当与取得经营权的企业签订协议，明确转让期限、服务标准、收费水平、安全规范和责任等事项。在经营权转让过程中，机场管理机构应确保机场的正常运营秩序。

说明：依据《条例》第三十八条第一款及其释义，强调对于采取有偿转让经营权的方式经营的航空地面服务业务，机场管理

机构应当与取得经营权的企业签订协议，明确转让期限、服务标准、收费水平、安全规范和责任等事项。

根据《条例》第三十三条有关要求，在经营权转让过程中，机场管理机构有责任维护机场的正常运营秩序，为航空运输企业及其它驻场单位、旅客和货主提供公平、公正、便捷的服务。

当前，有偿转让经营权工作开展得并不普遍，鼓励各方通过平等协商，持续探索实践。对于有偿转让经营权的工作程序和原则，下一步民航局将结合有关实践经验，深入研究和论证，适时制定有关政策，维护市场公平竞争秩序。

第四条 对于采取有偿转让经营权的方式经营的航空地面服务业务，机场管理机构应健全安全运营责任制，对取得经营权企业在机场范围内的安全生产工作统一协调和管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

说明：根据《条例》第二十八条，机场管理机构对运输机场的安全运营实施统一协调管理，负责建立健全机场安全运营责任制，组织制定机场安全运营规章制度，保障机场安全投入的有效实施，监督检查安全运营工作，及时消除安全事故隐患。

取得经营权的企业作为驻场单位，需要服从机场管理机构的统一协调管理；同时，取得经营权的企业需要遵守与机场管理机构签订的有关协议，落实好相关安全要求和责任。

所以，对于采取有偿转让经营权的方式经营的航空地面服务业务，机场管理机构对取得经营权企业的安全运营，承担有重要

的协调管理责任，绝不能一转了之。结合《条例》和《安全生产法》有关要求，规定机场管理机构应健全安全运营责任制，对取得经营权企业在机场范围内的安全生产工作进行统一协调和管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

第五条 对于采取有偿转让经营权的方式经营的航空地面服务业务，收费有关问题按《关于机场有偿转让经营权收费有关问题的通知》（民航规〔2019〕59号）相关规定执行。

说明：民航规〔2019〕59号文对关联企业的范围进行了界定，同时规定机场管理机构采取有偿转让经营权的，应遵循公平、合法和诚实信用的原则，在平等协商的基础上确定收费标准。

开展经营权转让，通常能够相应地为受让方带来有利可图的市场机会。有偿转让经营权收费，本质上是民事协商基础上的权利收费。该项收费按非航空性业务其它收费进行管理。

机场管理机构在与航空地面服务提供方协商确定收费标准时，应兼顾自身运营成本的回收、自身和航空地面服务提供方的合理回报率以及机场用户（旅客和航空公司）能否以合理的收费水平使用地面服务。同时，鼓励机场管理机构采用与服务效率和质量挂钩的方式，与航空地面服务提供方协商确定收费标准。

第六条 对于航空运输企业为本企业以及共用企业二字代码的其它航空运输企业直接提供的航空地面服务业务，机场管理机构不得收取转让经营权费。

说明：参照国际经验，航空运输企业通过本企业的地面服务

部门为本企业所运营航班直接提供航空地面服务业务，属于自主经营和自我保障，不属于机场有偿转让经营权的范畴。针对我国部分航空集团下属不同航空运输企业共用企业二字代码的现状，结合行业监管实际，规定对于航空运输企业为本企业以及共用企业二字代码的其它航空运输企业所运营航班直接提供的航空地面服务业务，机场管理机构不得收取转让经营权费。

第七条 使用机场场地、设施和服务开展航空地面服务业务，应与机场管理机构签署有关协议。对于未收取转让经营权费的航空地面服务业务，机场管理机构有权根据实际提供的公用和专用设施、设备以及服务，向地面服务提供方收取有关费用。收费标准由双方按照公平、合法和诚实信用的原则，以有关设施、设备以及服务的合理成本为基础协商确定，并实行明码标价。

说明：根据《条例》，机场管理机构对机场的安全运营实施统一协调管理。使用场地、设施和服务等机场资源开展航空地面服务业务，应与机场管理机构签署协议，明确双方权利和义务。

机场管理机构在建设、管理和维护有关设施、设备，以及提供有关服务的过程中，投入了大量成本。比如，航空地面服务提供方通常会使用机坪内停车区、特种设备摆放区、机坪交通道路及标识、电动车充电设施等公用设施，以及员工、车辆和物料安检、围界安防、员工场内通勤巴士、机坪清洁和秩序维护等服务。机场管理机构在建设、管理、维护这些设施以及提供相关服务过程中，投入了大量直接成本和间接成本。

依据《民法典》，即使机场航空地面服务业务未采取有偿转让经营权的方式经营或未收取转让经营权费，不代表地面服务提供方可以免费使用机场提供的各类公用和专用设施、设备以及服务，机场管理机构也没有义务免费提供这些公用和专用设施、设备和服务。依照《价格法》，强调机场管理机构可按照公平、合法和诚实信用的原则，以实际提供的设施、设备和服务成本为基础，与地面服务提供方协商确定具体收费标准，并收取有关费用。同时，应当按照有关规定实行明码标价，注明服务项目、收费标准等有关情况。该项收费按非航空性业务其它收费进行管理。

这里需要强调的是，无论是收取转让经营权费用，还是收取设施、设备和服务相关费用，机场管理机构都应按照《价格法》《反垄断法》有关要求，确保市场公平竞争，为航空运输企业及其它驻场单位、旅客和货主提供公平、公正的服务。

第八条 各级民航行业管理部门要在各自职责范围内，加强对机场航空地面服务业务有偿转让经营权工作的监管。

说明：依据《条例》第七十六条，地区民用航空管理机构应对违反《条例》第三十八条以及本《通知》的行为进行监管。