



大会 — 第 42 届会议
经济委员会

议程项目 26：航空运输的经济发展

实现机场收费原则现代化：增强机场的经济可行性和竞争力 —
在竞争生态系统中建立商业定价框架和机场定价模式指南

（由阿曼提交）

执行摘要

在机场私有化程度不断提高、低成本承运人（LCCs）迅速扩张以及机场间竞争加剧的推动下，全球航空运输行业正在经历变革。如 Doc 9082 号文件所述，国际民航组织目前的机场收费政策以成本回收和非歧视原则为基础。这些原则是在大多数机场皆为国有机场的时期制定的，越来越不符合现代商业和竞争的态势。

本文件强调需要更新国际民航组织的经济监管框架，以反映自由化和市场驱动的航空生态系统的现实。文件建议纳入基于市场的定价机制、以绩效为导向的监管和灵活的需求响应模式，以促进经济效率、公平竞争和长期财务可持续性。

行动：请大会：

- a) 承认国际民航组织现行定价框架在机场商业化、低成本承运人的扩张及市场竞争背景下的局限性；
- b) 核准国际民航组织机场定价政策的现代化，并建议成立一个专门的工作队；
- c) 推动采用基于绩效和响应市场的定价模式；和
- d) 支持开展试点方案并与全球利益相关方咨询，以测试和完善现代化机场定价框架。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。
财务影响：	现阶段未定。

1. 引言

1.1 全球机场收费均受监管机构监督，通常与国际民航组织 Doc 9082 号文件中规定的政策保持一致。

1.2 这些政策强调非歧视性、与成本相关的收费原则，涵盖全部运营成本、资本投资及折旧。然而，由于机场运营本身存在大量固定成本结构，这一模式缺乏应对经济冲击（如突发交通量下降）的灵活性。

1.3 自国际民航组织定价框架实施以来，重塑航空业的关键发展包括：

- a) **机场私有化和商业化：**越来越多的机场采用私有化或公私合作模式运营。这些机场越来越多地采用市场导向定价，通过高峰时段定价、拥堵费和高端服务差异化等机制追求投资回报，而这些做法与传统的成本回收框架相悖。
- b) **低成本承运人（LCC）的扩张：**LCC 优先注重成本效益和高客流量，推动了对简化基础设施和基于绩效的激励措施的需求。现行国际民航组织框架未能充分兼顾支持低成本承运人所需的差异化的、基于客流量的定价模式。
- c) **多机场竞争的兴起：**主要城市地区现已出现多个机场争夺客流，因而迫切需要动态的、市场驱动的定价战略，包括协商折扣和服务差异化，这挑战了国际民航组织的统一定价原则。
- d) **非航空收入的增长：**许多机场 60-70% 的总收入来自零售、停车和房地产等商业活动。国际民航组织核准的单账收费模式与全球监管机构采用的混合或双账做法日益冲突，后者更符合现代商业机场运营需求。
- e) **小型机场的财务可行性：**小型机场因交通量低往往难以实现全部成本回收。在这些情况下，国际民航组织的指导意见在平衡社会经济目标与财务可持续性方面仍显不足。

1.4 国际民航组织的传统原则 — 成本回收、透明度和非歧视原则 — 已不再足以管理现代、市场导向的机场环境。需要商业定价战略来支持经济可持续性、改善连通性，并使机场能够灵活应对市场需求。

1.5 尽管 Doc 9082 号文件提供了基础框架，但其实施面临着经济、监管和政治差异所带来的挑战。缺乏普遍执行的模式导致全球机场收费系统中存在不一致、争议和低效问题。迫切需要向更灵活、更响应市场的收费系统演进。

2. 讨论

2.1 关键实施挑战

2.1.1 机场的私有化和商业化

- 私有化机场必须吸引投资并在盈利能力与服务义务之间达成平衡。基于成本的定价限制了其高效运营和竞争的能力。
- 国际民航组织的现行政策不鼓励采取创新定价方案来平衡高峰期与非高峰期的需求。
- 更灵活的、基于价值的定价模式将支持作出长期规划，鼓励高效资本投资，并更好地使定价与需求动态相匹配。

2.1.2 机场竞争

- 在有多机场的地区，各机场竞相争夺航空公司和旅客，统一的基于成本的定价模式并不现实。
- 定价灵活性，包括客流量折扣和协商的长期协议，对于支持健康竞争至关重要。
- 国际民航组织应提供最新指导，以支持竞争差异化，特别是对于受时段限制的机场更是如此。

2.1.3 小型机场的经济可持续性

- 小型机场在实现成本回收方面面临着结构性劣势，主要原因在于交通量较低。
- 解决方案可能包括政府补贴或采用共享定价政策和资本成本基准的机场集团系统。
- 国际民航组织应支持此类模式，以确保服务不足地区的连通性和服务连续性。

2.1.4 支持低成本承运人（LCCs）

- 低成本承运人要求降低收费并提供专用基础设施以维持成本效益。
- 统一的定价政策限制了机场向能够贡献高客流量的低成本承运人提供定制化激励措施的能力。
- 与低成本承运人商业模式相一致的差异化定价方式可提高机场效率、资产利用率及交通量增长。

2.1.5 非航空收入的增长

- 许多机场目前依赖非航空收入来源，以维持财务可行性。
- 国际民航组织当前的单账收费做法可能通过强制交叉补贴，削弱商业投资的积极性。

- 国际民航组织缺乏对双账和混合账模式的明确指导，也未明确指明在何种情况/条件下考虑采用双账和混合账定价做法，从而造成全球范围内定价和收入分配做法的不一致。这对运营国际航线的航空公司造成不利影响，使其面临不一致的定价结构。

3. 对国际民航组织定价框架的拟议修改

3.1 向基于市场的定价过渡

- 引入灵活的、响应需求的定价机制，与市场条件和绩效成果挂钩。
- 鼓励采用与效率、服务质量和交付的价值相挂钩的定价模式。

3.2 竞争市场指导

- 制定国际民航组织关于在竞争性环境、放开管制的环境或多机场环境下管理定价的建议。
- 制定全球衡量基准和监督工具，以确保公平做法。

3.3 面向低成本承运人的定价模式

- 推行面向低成本承运人的差异化定价，包括基于客流量的折扣及专项航站楼服务费。
- 鼓励实施高峰/非高峰时段定价战略，以优化基础设施利用率。

3.4 对小型机场和地区机场的支持

- 建议制定交叉补贴框架或政府支持措施，以维持基本航空服务并确保小型机场的运营连续性。
- 提出虑及社会经济和地区连通性优先事项的定价方法。

3.5 整合非航空收入

- 酌情提供关于采用混合账或双账模式的指导。
- 建议机场与航空公司之间签订透明的收入分成协议。

3.6 与可持续性相关联的定价机制

- 推出鼓励低排放航空器和环境可持续做法的激励措施。
- 制定碳定价和动态拥堵收费框架。

4. 拟议的实施战略

4.1 **成立国际民航组织工作队：**成立一个专门的工作队，对 Doc 9082 号文件进行修订并制定补充指导。

4.2 **试点项目：**在选定地区（如海湾合作委员会（GCC）、东南亚国家联盟（ASEAN））启动试行定价方案，以评估基于市场的定价模式及其影响。

4.3 **全球咨询：**与利益相关方（包括机场运营人、监管机构和航空公司代表）开展磋商，确保政策制定的包容性。

4.4 **最终确定与采纳：**将修订后的定价政策和实施指南提交给下一届国际民航组织世界范围航空运输会议予以核准。

5. 结论

5.1 国际民航组织的现行定价框架植根于成本回收和非歧视原则，不足以应对自由化、竞争性航空运输部门的现代现实。鉴于行业的发展情况，包括机场私有化、低成本承运人的增长和混合收入模式的兴起，对 Doc 9082 号文件进行基本更新是必不可少的。国际民航组织必须采取一种更具市场导向、更加灵活的定价做法，以促进投资、创新和公平准入，同时保障透明度和问责制。