



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

提高航空旅行的经济便利性

（由孟加拉国提交）

执行摘要

本文件强调了航空公司机票定价管理监督不足日益引起担忧的问题，特别是在发展中国家，航空旅行可负担性仍然是关键的公共优先事项。

本文件讨论了对航空公司机票定价的管理监督不足的背景下，航空票价可负担性这一关键问题，特别是在发展中国家。尽管旺季出行、紧急状况及垄断航线上的价格波动现象日益引发关注，尤其影响低收入乘客群体，若实施严格的价格控制，可能会削弱航空公司维持可行运营、为消费者提供选择以及投资于服务质量所需的商业灵活性。

借鉴 Doc 9626 号文件和 Doc 9587 号文件中概述的国际民航组织原则，并考虑到国际航空运输协会（IATA）关于定价自由方面的立场，本文件提出需要制定一种平衡、相称的管理方法。鼓励政府加强监督机制，而非施加僵化的票价控制。在紧急情况下，特别是在关键或高需求情景下，重点关注透明度、公平竞争和合理定价，同时保留航空公司根据市场动态对服务进行定价的能力。

行动：请大会：

- 承认对客票定价和可负担性日益感到关切，特别是在旅行高峰期和紧急时期；
- 鼓励各国/管理当局审查民用航空立法并使之现代化，从而能够对航空票价进行相称的经济监督，保护公共利益，同时尊重航空公司的商业自由；和
- 请国际民用航空组织审议关于公平和透明的航空票价做法的政策指导更新，重点关注对称管理监督。

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：	预计不会对各国或国际民航组织产生重大财务影响。

参考文件：	Doc 9587号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 Doc 9626号文件：《国际航空运输管理手册》（第IV部分）
-------	---

1. 引言

1.1 航空运输自由化极大地提升了全球连通性和效率，同时竞争仍然是航空公司定价策略的核心。航空运输自由化的一个关键方面在于航空公司能够根据市场力量自主制定票价；这一政策正是国际航空运输协会（IATA）所追求的。

1.2 在许多国家，民用航空当局（CAA）缺少管理航空票价的法定授权。这一管理缺位引发了担忧，特别是在旅游旺季，如紧急情况、节假日或垄断航线，票价的突然上涨可能会限制旅客获取基本航空服务。这种结果与国际民用航空组织（ICAO）的政策目标相矛盾，该政策目标旨在维护公共利益，并推动容易获得且经济上可持续的航空运输系统。

1.3 本文件探讨了航空票价定价中管理监督不足带来的后果，并倡导对现有做法进行全面审查。本文件提议各国考虑实施相称和有效的监督机制，以确保航空旅行保持经济上的便利性，与国际民航组织为公共利益服务的任务保持一致。

2. 讨论

背景

2.1 国际民航组织申明，航空运输应服务于公共利益，航空公司的运价（包括航空票价）应当公平、合理和无差别对待。这一原则在《国际航空运输管理手册》（Doc 9626 号文件第 IV 部分，第 4 章）和《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》（Doc 9587 号文件）中都有所强调。这些文件共同构建了一个连贯和全面的航空公司运价政策框架。虽然这些原则促进了公平，但并不一定意味着需要实施价格控制。

2.2 Doc 9587 号文件所载《航空运输协定范本》（TASA）中有关运价的条款，提供了关于航空公司运价的示范规定，供纳入双边和多边航空运输协定。这些范本涵盖多种管理方式，包括传统的、过渡性的和完全自由化的方式，使各国能够根据本国情况采用相应的定价框架。虽然此类规定确立了管理选项，但在实践中，航空公司机票定价主要受市场动态和行业惯例驱动。国际航空运输协会主张，航空公司必须保有基于商业考虑制定票价的自由，这一原则已被列入多个航空运输协定中，使航空公司能够基于市场进行定价，而无需事先获得政府批准。

2.3 航空公司的定价是复杂的，受到航线需求、季节性、运营成本和竞争等因素的推动。价格灵活性使航空公司能够提供一系列的票价（如预购、不可退还、灵活票价），以迎合不同客户的需求，同时确保航线的可持续性。但在客票价格缺乏管理监督的情况下，在某些情况下，这些做法会导致票价结构不透明。

2.4 紧急情况下或节假日期间票价突然上涨通常是由于需求激增和运力不足造成的，并非剥削性定价。全面的管理控制可能会削弱航空公司的响应能力，降低服务水平，并削弱政府旨在保障的可负担性。

关键问题和考虑因素

2.5 在许多国家，特别是发展中国家，缺乏对航空票价定价的管理监督已引发公众不满，这种情况在旅游旺季、紧急情况或竞争不足的航线上尤为突出，票价突然飙升使通行受限。此外，基于购买力、数字接入或预订渠道的差别定价进一步加剧了不平等。实施严格的价格控制可能会威胁航线的生存能力，减少市场竞争，但根本问题仍然是消费者保护不足，以及民用航空当局管理框架内缺乏定价标准。

2.6 现行民用航空经济管理框架往往缺乏监测或应对定价标准的规定。因此，民用航空当局对经济监督参与不足，导致在需求高峰期或紧急情况下出现缺乏管理的票价飙升，同时竞争不足，且缺乏针对不合理或过高票价的消费者补偿机制。各国可以考虑采取现代化和平衡的经济监督办法，而不是实行严格的票价控制或要求航空公司事先提交价格。这种方法将强调票价结构的透明度、紧急情况下的合理定价、对反竞争做法的监督，以及提高公众对票价选项和旅客权利的认识，从而在消费者保护和市场竞争力之间取得平衡。

2.7 当前航空运输条件下存在可负担性和获取机会不足，与国际民航组织政策中强调的公平、容易获得的航空服务相矛盾，特别是对发展中国家和弱势群体而言。加强地区合作并提升国际民航组织的指导作用，可通过设定基准、推广最佳做法以及确保公平和包容地获取基本航空服务，从而支持这一目标的实现。

3. 结论

3.1 应对航空票价的可负担性、公平性和透明度方面日益增长的关切，特别是在旅行高峰期和紧急情况下，需要一个现代化且平衡的经济监督框架。虽然可负担性是各国、国际民航组织和行业利益攸关方的共同目标，但必须区分公平定价做法和直接票价管理。采取保护消费者利益、提高透明度并保持商业定价自由的平衡方法，对于维持服务质量和扩大航空运输连通性至关重要。为此，国际民航组织及其成员国应开展合作，更新监督机制，以确保航空运输保持可负担性、透明性和韧性，特别是在偏远和发展中市场。